

SKAFF DEG EN PLAN!

**STATLIG INITIERT PLANARBEID SOM LOKALT ARBEIDSVERKTØY I
KOMMUNALT RUSFOREBYGGENDE BARNE- OG UNGDOMSARBEID.**

Unni Nesvoll

**Masteroppgave i sosialt arbeid ved Høgskolen i Oslo,
Avdeling for samfunnsfag.
September 2008.**

Forord

I de 10-11 årene jeg har jobbet på rusfeltet har jeg flere ganger spurt meg selv om Norge har en god, solidarisk og verdig rusmiddelpolitikk, eller om finnes det alternative tiltak som man i større grad kan benytte og videreutvikle. Jeg fattet tidlig interesse for forebyggende arbeid, og valgte å ta en videreutdanning i rusforebyggende arbeid. Underveis i denne utdannelsen lekte jeg med tanken om å utforske temaet videre i en masterstudie. Som tenkt, så gjort!

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært utfordrende både faglig og personlig, men også veldig spennende og lærerikt. Og fremfor alt; jeg brenner fortsatt, om ikke mer, for forebyggende barne- og ungdomsarbeid.

Det er mange som fortjener en takk i forbindelse med at masteroppgaven min har latt seg gjennomføre. Først vil jeg rette en stor takk til min veileder Ivar Lødemel som har delt av sin kunnskap og erfaring som forsker, og som engasjert har veiledet meg med konstruktive og utfordrende tilbakemeldinger. Videre vil jeg takke de seks kommunene som velvillig har stilt opp - uten dere hadde det ikke vært mulig å gjennomføre denne studien! Jeg vil også takke familie og venner som gjennom hele perioden har støttet meg og trodd på meg – også når det så som mørkest ut. Dere har vært en kilde til trygghet og gitt meg troen på at jeg får til det jeg vil! En spesiell takk til Yvonne Larsen for gode faglige diskusjoner, og en uvurderlig innsats når det gjelder konstruktive tilbakemeldinger. Til sist men ikke minst, tusen takk til tante Tutt. Uten deg vet jeg ikke om jeg ville ha kommet i mål!

Oslo, august 2008

Unni Nesvoll.

Innhold	
Forord	2
Sammendrag	5
Abstract	7
Kapittel 1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn for studien	9
1.2 Konkretisering av tema og målsetning for studien	10
1.2.1 Planarbeid som arbeidsverktøy	11
1.2.2 Alkoholpolitisk handlingsplan	11
1.3 Begrepsavklaring	12
1.4 Oppgavens struktur	13
DEL 1: BAKGRUNN OG TEORI	14
Kapittel 2. Rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid	14
2.1 Hva er rusforebyggende arbeid?	14
2.1.1 Forebyggende barne- og ungdomsarbeid	15
2.1.2 Kategorisering av forebyggende arbeid	16
2.2 Barn og unge som sosial og kulturell kategori	17
2.3 Hvorfor er rusforebyggende arbeid viktig?	18
2.4 Strategier i det rusforebyggende arbeidet	21
2.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	23
Kapittel 3. Planlegging og planer som arbeidsverktøy	24
3.1 Planlegging som en form for handling	24
3.2 Faser i en planprosess	25
3.3 Planlegging som en formålsrasjonell handling	27
3.4 Planlegging på kommunenivå	28
3.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	31
Kapittel 4. Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som statlig styringsmiddel	32
4.1 Nasjonal rusmiddelpolitikk	32
4.2 Rusforebyggende arbeid som del av den nasjonale rusmiddelpolitikken	33
4.3 Regionprosjektet	34
4.4 Alkoholloven – nasjonal styring gjennom lokalt lovverk	36
4.4.1 Bakgrunn for alkohollovens § 1-7d	37
4.4.2 Retningslinjer for alkoholpolitisk handlingsplan	39
4.5 Kommunens autonomi i utforming av lokal rusmiddelpolitikk	41
4.6 Støttespillere i det kommunale rusmiddelpolitiske arbeidet	43
4.6.1 Fylkesmannen	43
4.6.2 De regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål	44
4.7 Kunnskapsstatus på rusfeltet	44
4.8 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	45
DEL 2. METODE OG EMPIRI	46
Kapittel 5. Metode og design	46
5.1 Innledning	46
5.2 Valg av metode	46
5.2.1 Evalueringsforskning	46
5.2.2 Bruk av metode i denne studien	48
5.3 Valg av kommuner	52

5.4 Kriterier for analyse av alkoholpolitisk handlingsplan	52
5.5 Intervjuundersøkelse	53
5.6 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	54
Kapittel 6. Lokal gjennomføring av nasjonal politikk	55
6.1 Graden av lokal gjennomføring av nasjonal politikk	55
6.2 Sammenfallende kjennetegn ved de to gruppene av kommuner?	56
6.3 Mer aktiv bruk av alkoholpolitiske virkemidler med alkoholpolitisk handlingsplan? ..	57
6.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	60
Kapittel 7. Planarbeidets betydning i det lokale rusforebyggende arbeidet	62
7.1 Presentasjon av kommunene	62
7.2 Rusforebyggende arbeid i tre kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan ..	63
7.2.1 Det faglige innholdet i alkoholpolitisk handlingsplan	63
7.2.2 Iverksetting og gjennomføring av handlingsplanen – blir planen fulgt opp? ..	65
7.2.3 Plankommunenes egen vurdering av handlingsplanen som arbeidsverktøy ..	67
7.2.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	68
7.3 Rusforebyggende arbeid i tre kommuner uten alkoholpolitisk handlingsplan ..	69
7.3.1 Organisering og forankring av kommunenes rusmiddelpolitikk	69
7.3.2 Kommunenes rusmiddelpolitiske og rusforebyggende innsats	70
7.3.3 Iverksetting og gjennomføring av kommunenes rusmiddelpolitikk ...	72
7.3.4 Kommunenes egen vurdering av bruk av handlingsplan som arbeidsverktøy ..	73
7.3.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	74
7.4 Kan alkoholpolitisk handlingsplan betraktes som et arbeidsverktøy i lokalt rusmiddelarbeid?	74
7.4.1 Medfører alkoholpolitisk handlingsplan en mer helhetlig rusmiddelpolitikk? ..	74
7.4.2 Medfører alkoholpolitisk handlingsplan en mer målrettet og systematisk rusmiddelpolitikk?	75
7.4.3 En mer helhetlig alkoholpolitikk med alkoholpolitisk handlingsplan ..	75
7.4.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger	78
DEL 3. SAMMENFATTENDE ANALYSE OG VURDERING	80
Kapittel 8. Kommuner som iverksettingsorgan for nasjonal politikk	80
8.1 Kommuner som iverksettingsorgan	80
8.2 Utfordringer ved bruk av kommunal planlegging som arbeidsverktøy	81
8.3 Hvorfor bruke plankrav som styringsmiddel?	85
8.4 Et nasjonalt forsøk på å styrke det lokale rusmiddelarbeidet	86
Kapittel 9. Avsluttende betraktninger	88
9.1 Oppsummering av funn i studien	88
9.2 ”...tiltakene skal velges ut fra kunnskap og resultater”	89
Litteraturliste	91
Tabell- og figuroversikt	95
Appendix	96
Vedlegg 1	101
Vedlegg 2	111
Vedlegg 3	121
Vedlegg 4	123
Vedlegg 5	126

Sammendrag

Norske kommuner har en aktiv rolle i utforming og iverksetting av nasjonal rusmiddelpolitikk, og alkoholloven har gjennomgått flere revisjoner med tanke på å synliggjøre hvilke styringsmuligheter kommunene har til å føre en restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk. Ved revisjon av alkoholloven i 1997 ble norske kommuner pålagt å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan (alkoholloven § 1-7d). Temaet for studien er statlig initiert planarbeid som lokalt arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Forskningsspørsmålene som reises er hvorvidt norske kommuner følger opp det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, og i hvilken grad et statlig initiert planarbeid slik som alkoholpolitisk handlingsplan kan styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet.

Studien er utført med tre sett av data. For å belyse det første forskningsspørsmålet har jeg benyttet foreliggende tallmateriale fra Statens institutt for rusmiddelspørsmål (SIRUS) og Statistisk sentralbyrå. For å belyse det andre forskningsspørsmålet har jeg foretatt et utvalg av seks norske kommuner; tre kommuner som har utarbeidet og tre kommuner som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan. Den første delen av arbeidet bestod i å analysere de tre alkoholpolitiske handlingsplaner som forelå i utvalget, ut fra bestemte analysekriterier. Den andre delen av arbeidet bestod i å intervju representanter fra de seks kommunene i utvalget.

Studien kan karakteriseres som en implementerings- eller iverksettingsstudie. For å belyse det første forskningsspørsmålet har jeg benyttet et ”top-down”-perspektiv. Underliggende spørsmål var om det finnes sammenfallende kjennetegn ved de to grupper av kommuner, og hvorvidt kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad benytter alkoholpolitiske virkemidler enn kommuner uten en slik plan. I evalueringsarbeidet benyttet jeg måloppfyllelsesanalyse. For å belyse det andre forskningsspørsmålet har jeg benyttet et ”bottom-up”-perspektiv. Underliggende spørsmål var om de tre kommunene i utvalget som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan har en mer helhetlig rusmiddelpolitikk, og om de arbeider mer målrettet og systematisk, enn de tre kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan, samt hva de seks kommunene i utvalget selv mener om å benytte en slik handlingsplan som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. I evalueringsarbeidet benyttet jeg prosessanalyse. Evalueringsarbeidet er med

andre ord blitt gjort på to nivåer; gjør kommunene som staten sier, og har det eventuelt noe å si om de gjør som staten sier?

De empiriske funnene i studien viser at de fleste kommuner følger opp det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, og analyse av plandokumentene og intervjuer kan tyde på at planarbeid kan medføre målrettet innsats og økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Jeg kan imidlertid ikke på bakgrunn av denne studien slå fast om kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan fører en mer restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk, men forskning viser at den kommunale alkoholpolitikken er blitt vesentlig liberalisert de senere år.

Resultatene i studien kan ikke generaliseres til hele populasjonen, og datamaterialet gir ingen holdepunkter for å måle effekten av alkoholpolitisk handlingsplan i forhold til kommunalt rusmiddel- og rusforebyggende arbeid. Målet med studien er slik sett å fremskaffe tentativ kunnskap på et politikkområde hvor det foreligger relativt lite forskningsbasert kunnskap. Med tanke på det arbeidet kommunene legger ned ved utarbeidelse av slike handlingsplaner, og nasjonale myndigheters ønske om å satse på lokale tiltak ut fra forskningsbasert kunnskap, er det imidlertid etter min vurdering viktig å få økt kunnskap om alkoholpolitisk handlingsplans betydning. Det er derfor positivt at SIRUS har utarbeidet et prosjekt om hvordan norske kommuner bruker alkohol-/rusmiddelpolitiske handlingsplaner til å utforme og påvirke lokale forhold på rusmiddelfeltet, hva pålegg om slike planer innebærer i praksis og hvilke forutsetninger kommunene har for å implementere så vel generelle handlingsplaner som konkrete enkelttiltak.

Abstract

Norwegian municipalities have an active role in drafting and implementing national drug and alcohol policies, and the Alcohol Act has been through several revisions in order to make clear which governing options municipalities have to conduct a restrictive and uniform drug and alcohol policy. With the revision of the Alcohol Act in 1997, Norwegian municipalities were charged with preparing an alcohol policy action plan (The Alcohol Act § 1-7d). The theme of this study is state-initiated plans as a local work tool in municipal preventive drug and alcohol work with children and youth. The research questions raised are whether Norwegian municipalities follow up the national political requirement to prepare an alcohol policy action plan, and to what extent state-initiated plan work such as an alcohol policy action plan can strengthen municipal preventive drug and alcohol work with children and youth.

The study has been carried out with three sets of data. In order to shed light on the first research question, I have made use of existing data from The Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research (SIRUS) and Statistics Norway. In order to elucidate the second research question, I have selected six Norwegian municipalities; three municipalities that had and three municipalities that had not prepared an alcohol policy action plan. The first part of the project consisted of analyzing the three alcohol policy action plans that existed in the sample based on given analytical criteria. The second part involved interviewing representatives from the six chosen municipalities.

The project can be characterized as an implementation study. To illustrate the first research question, I have employed a "top-down" perspective. Underlying questions were whether there were common characteristics to the two groups of municipalities, and whether those with an alcohol policy action plan used alcohol policy means to a greater extent than municipalities without such a plan. In conducting the evaluation, I employed an objective achievement analysis. To shed light on the second research question, I have used a "bottom-up" perspective. Underlying questions were whether the three municipalities selected that had prepared an alcohol policy action plan had a more comprehensive drug and alcohol policy, and if their work was more systematic and goal-oriented than the three municipalities chosen without such a plan, as well as what the six selected municipalities themselves thought about using such an action plan as a work tool in municipal preventive drug and alcohol work with

children and youth. I used a process analysis in the evaluation work, which has in other words been carried out on two levels; do the municipalities do as instructed by the government, and if so, does it matter?

The empirical findings of the study show that most municipalities follow through on the national political requirement to prepare an alcohol policy action plan, and analyses of plan documents and interviews suggest that plan work leads to goal-oriented efforts and increased focus on preventive drug and alcohol work with children and youth. On the basis of this study, I can however not maintain that municipalities with an alcohol policy action plan conduct a more restrictive and uniform drug and alcohol policy, but research shows that municipal alcohol policy has been significantly liberalized in recent years.

The study results cannot be generalized to the whole population, and the data does not provide a basis upon which to measure the effect of alcohol policy action plans in relation to municipal intoxicant and drug prevention work. The objective of the study is as such to obtain tentative knowledge on a policy area where little research-based knowledge exists. With the work in mind that the municipalities put into preparing such action plans, and the national authorities' wish to commit to local initiatives on the basis of research-based knowledge, it is in my opinion however important to acquire increased knowledge on the significance of alcohol policy action plans. It is as such positive that SIRUS has worked out a project on how Norwegian municipalities use drug and alcohol policy action plans to form and influence local conditions in the intoxicant field, what compulsory use of such plans implies in practice, and what municipalities require in order to implement general action plans as well as concrete individual initiatives.

Kapittel 1. Innledning

Temaet for studien er statlig initiert planarbeid som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Formålet er å belyse i hvilken grad et statlig plankrav kan ses om et arbeidsverktøy for å styrke det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i norske kommuner. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for bakgrunn, samt konkretisere tema og målsetning, for studien. Jeg vil også avklare bruk av noen grunnleggende begreper, samt gjøre rede for oppgavens struktur.

1.1 Bakgrunn for studien

De fleste barn og unge i Norge har det bra (Helland og Øia, 2000:10). Samtidig kan man nesten daglig lese om barn og unge som sliter med sosiale problemer som ensomhet, psykiske problemer, vold, rus og kriminalitet. Registrert kriminalitet og bruk av rusmidler har også økt betraktelig de siste tiårene¹ (SSB, 2007, Skretting, 2007). Denne utvikling får ofte stor oppmerksomhet, både i media, hos politikere og folk flest. I den sammenheng etterlyses ofte tiltak som moralsk opprustning, mer politi, økt overvåkning og strengere reaksjoner (Helland og Øia, 2000:).

I de senere år har det vært en økende interesse for rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. En slik økende interesse kommer blant annet til syne i to nasjonale dokumenter på rusfeltet. I ”Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer” nedfelles nasjonale mål og satsningsområder, og i gjeldende plan for perioden 2006-2008 er rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid et satsningsområde. I ”Opptrappingsplan for rusfeltet”, som ble utformet som del av St. prp. nr. 1 (2007-2008) (statsbudsjettet), ønsker man å styrke den rusforebyggende innsatsen i norske kommuner. Kommunene skal få større ansvar når det gjelder utvikling og samordning av arbeidet lokalt, og de kommunale forebyggingstiltakene skal ses i en helhetlig sammenheng (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, Helse- og omsorgsdepartementet, 2007). Satsningen får støtte i internasjonale studier, som viser at rusforebyggende arbeid er mest effektivt når det er tilpasser lokale forhold og beslutninger blir tatt så nært de berørte parter som mulig (Helland og Øia, 2000, Schancke, 2003).

I tråd med norske kommuners økende betydning for utforming og iverksetting av nasjonal rusmiddelpolitikk, er det blitt foretatt flere endringer som skal styrke den kommunale

¹ Utviklingstrekk i barn og unges bruk av rusmidler, se appendix kapittel 1.

rusmiddelpolitikken og det rusforebyggende arbeidet. Blant annet er alkoholloven blitt revidert flere ganger, slik at nasjonale myndigheter kan synliggjøre hvilke styringsmuligheter kommunene har til å føre en restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Ved revisjon av alkoholloven i 1997 ble norske kommuner etter alkoholloven § 1-7d pålagt å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan.

1.2 Konkretisering av tema og målsetning med studien

Norske kommuner har en aktiv rolle i utforming og iverksetting av nasjonal rusmiddelpolitikk. I den forbindelse har nasjonale myndigheter benyttet flere styringsmidler for å synliggjøre hvilke muligheter kommunene har til å føre en restriktiv og helhetlig rusmiddelpolitikk (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Et styringsmiddel kan betraktes som et virkemiddel for å styre utviklingen i en ønsket retning (Sverdrup, 2002). I følge Ramsdal m.fl. (2002:187) finnes det ikke noe allment klassifikasjonsskjema over statlige styringsmidler, men de blir som oftest kategorisert etter grad av tvang eller innholdt. Ramsdal m.fl. (ibid) skiller mellom pisken, gulroten og preika. Skjørshammer (2004:20) skiller mellom lovgivning, budsjettering og informasjon. Sverdrup (2002:38) skiller mellom juridiske, økonomiske og fysiske virkemidler, samt informasjon. Juridiske virkemidler, eller pisken, betegner styringsmidler som reguleringer, forskrifter og plankrav hvor man pålegges å handle på bestemte måter (Sverdrup, 2002, Ramsdal m.fl. (2002:197). Økonomiske virkemidler, eller gulrota, betegner tiltak som avgifter, subsidier og støtte- og tilskuddsordninger for å påvirke vurdering av hva som er fordelaktig å foreta seg (ibid). Informasjon, eller preika, innebærer å overtale til ønsket atferd (Sverdrup, 2002:39, Ramsdal m.fl., 2002:187).

Etter min vurdering kan man forstå alkohollovens § 1-7d, påbudet om å utarbeide kommunal alkoholpolitisk handlingsplan, som et juridisk virkemiddel. Alkohollovens § 1-7d er slik sett et statlig plankrav som pålegger kommunene å handle på en bestemt måte. En lov medfører imidlertid ikke ønskede resultater automatisk (Sverdrup, 2002:47). For å oppnå ønskede resultater, i dette tilfellet at kommunene oppfyller plankravene, må visse forutsetninger innfris. Blant annet må kommunene kjenne til lovens eksistens, dens innhold og formål. Dessuten fordrer denne loven en viss kompetanse i kommunene, blant annet på rusfeltet og i planlegging (ibid). I den sammenheng kan det være grunn for å kartlegge om norske kommuner følger opp påbudet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan.

1.2.1 Planarbeid som arbeidsverktøy

Handlingsplaner som benyttes i offentlig sektor uttrykker ofte noen overordnede politiske mål og visjoner, og som virkemiddel skal de bidra til å iverksette og gjennomføre målene og visjonene (Sverdrup, 2002:43). Slik sett er handlingsplaner ofte basert på et mål- og resultatstyringskonsept (Kleven, 1998, Aarsæther, 2001). Det innebærer at hovedmål, delmål og resultatmål som oftest er trukket opp for alle de områder som handlingsplanen omfatter, samt beskrive tiltak for måloppnåelse på de ulike målnivåene (ibid). Det gjelder også alkoholpolitisk handlingsplan, hvor det til enhver tid foreligger overordnede nasjonale mål og visjoner for det rusmiddelpolitiske og det rusforebyggende arbeidet (Bergersen, 2000b).

Handlingsplaner kan være mer eller mindre detaljerte, både med hensyn til hvilke innsatsområder og målformuleringer de trekker opp og hvor presist de avgrenser målgruppene og effektmålene (Sverdrup, 2002). Selv om det foreligger overordnede nasjonale mål fastsatt av Stortinget, har kommunene en sentral rolle i utformingen av den nasjonale rusmiddelpolitikken. Alkoholloven er et viktig virkemiddel i utforming av lokal rusmiddelpolitikk, men alkohollovens rammer er vide (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Lovverket gir kommunene stor grad av frihet til å utforme sin egen rusmiddelpolitikk, og det kan virke som det foreligger stor grad av kommunalt selvstyre på dette området. Selv om det kan se ut til at kommunene har stor grad av frihet til å utforme sin egen rusmiddelpolitikk, kan handlingsplanen være et arbeidsverktøy til å trekke opp rammer og vilkår på området og i forhold til økonomiske og kunnskapsmessige ressurser som er disponible i planperioden (Sverdrup, 2002).

1.2.2 Alkoholpolitisk handlingsplan

Norske kommuner er altså pålagt å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Formålet med handlingsplanen er å fremme samordning og helhetlig planlegging, samt bidra til å oppnå overordnede mål innen nasjonal rusmiddelpolitikk (Helse- og omsorgsdepartementet, 2007, Ot. prp. nr. 7 (1996-97), Innst. nr. 59 (1996-97)). Slik sett kan alkohollovens § 1-7d forstås som et krav i lov, men også som et statlig virkemiddel for å bedre arbeidet lokalt. Det blir presisert at man særlig skal ha fokus på barn og unge i denne planen (ibid). Fra statlig hold anbefales kommunene å utarbeide en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan hvor alkoholpolitiske handlingsplan inngår (Sosial- og helsedepartementet, 1999, Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Bakgrunnen for denne anbefalingen er, ifølge Sosial- og helsedirektoratet, forskning som viser at rusmiddelproblemer er et sammensatt problem, og at

bruk av alkohol og illegale rusmidler bør ses i sammenheng. Blant annet kan mangelfulle eller lite målrettede forebyggingstiltak rettet mot barn og unge føre til økt behov for oppfølging og rehabilitering av rusmisbrukere (ibid). Kommunene bør derfor føre en enhetlig rusmiddelpolitikk, med særlig fokus på barn og unges oppvekstssituasjon (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Ved hjelp av en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan som omfatter alle sider av kommunenes rusmiddelarbeid kan man se bevillingsordninger og øvrig forebygging i sammenheng med behov for innsats på rehabiliteringsområdet (Sosial- og helsedepartementet, 1999, Sosial- og helsedirektoratet, 2006).

Selv om det fra statlig hold anbefales å utarbeide enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan, vil jeg i denne oppgaven avgrense meg å til å studere alkoholpolitisk handlingsplan. Bakgrunnen for valget er at dette blant annet er en studie i lokal implementering av statlig initiert planarbeid, og det er kun alkoholpolitisk handlingsplan som er lovpålagt. Videre foreligger det i offentlig statistikk kun tall for antall kommuner som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan de senere år.

Med bakgrunn i redegjørelse av plankrav som statlig styringsmidler overfor norske kommuner vil jeg utlede følgende forskningsspørsmål:

1. Følger norske kommuner opp det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan?
2. I hvilken grad kan statlig initiert planarbeid, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet?

1.3 Begrepsavklaring

Jeg kommer til å bruke betegnelsen alkoholpolitisk handlingsplan gjennom hele denne studien, med unntak av de steder hvor det vil være naturlig og/eller nødvendig å bruke betegnelsen enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Jeg kommer også i stor grad til å benytte betegnelse rusmiddelpolitikk, ettersom det viktig at kommunene fører en enhetlig rusmiddelpolitikk. I denne betegnelsen inngår både alkoholpolitikk og narkotikapolitikk. I de tilfeller hvor det vil være naturlig og/eller nødvendig å skille mellom alkoholpolitikk eller narkotikapolitikk, vil dette bli presisert for leser. Andre begreper som blir benyttet vil bli definert fortløpende i fremstillingen.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven består av tre deler. I oppgavens del en presenteres bakgrunn og teori, og består av kapittel 2, 3 og 4. I kapittel 2 presenteres rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid, deretter presenteres planlegging og planer som arbeidsverktøy i kapittel 3. Til sist presenteres kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som statlig styringsmiddel i kapittel 4. I oppgavens del to presenteres metode og empiri, og består av kapittel 5, 6 og 7. I kapittel 5 gjøres det rede for metode og design i oppgaven. I kapittel 6 belyses det første forskningsspørsmålet ved hjelp av tallmateriale, og jeg ser nærmere på lokal gjennomføring av nasjonal politikk. I kapittel 7 belyses det andre forskningsspørsmålet ved hjelp av analyse av plandokumenter og intervjuer, og jeg ser nærmere på planarbeidets betydning i det lokale rusforebyggende arbeidet. I oppgavens del tre foretas sammenfattende analyse og vurdering, og består av kapittel 8 og 9. I kapittel 8 gjøres det rede for kommuner som iverksettingsorgan for nasjonal politikk, og i kapittel 9 blir studiens resultater oppsummert med etterfølgende avsluttende betraktninger.

DEL 1. BAKGRUNN OG TEORI

Kapittel 2. Rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid

Andelen ungdom i aldersgruppen 15-18 år som har drukket alkohol har de senere år sunket, og debutalderen har vært relativt stabil (Skretting, 2007). Det har også vært en viss nedgang i rapportert bruk av cannabis, samt utflatning eller nedgang i bruk av andre illegale rusmidler. Det virker heller ikke som om det har vært noen økning i tilgjengelighet av, eller i andelen som uttrykker positive holdninger til, illegale rusmidler. Imidlertid har det gjennomsnittlige alkoholforbruket blant unge økt betydelig de senere år, noe som betyr at barn og unge drikker mer enn tidligere. Det er spesielt blant jenter og i de yngste aldersgruppene at økningen i alkoholforbruket har vært størst (ibid). Disse tallene sier noe om hvorfor rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid er viktig, og at fokus på alkohol antakelig er viktigere enn illegale rusmidler i de fleste kommuner. I dette kapitlet vil denne viktigheten bli ytterligere begrunnet. Først vil jeg imidlertid gjøre rede for begrepet forebyggende arbeid, samt noen teorier som ligger til grunn i et slikt arbeid.

2.1 Hva er forebyggende arbeid?

I følge Schancke (2003:13) finnes det ingen entydig definisjon av forebyggende arbeid; definisjonen vil variere etter hvilke perspektiv man legger til grunn for arbeidet. Slik jeg forstår Helland og Øia (2000:3), deler de et slikt syn på forebyggende arbeid. I følge dem er det en sammenheng mellom perspektiv og tiltak som iverksettes, og den forståelse man legger til grunn for problematferd har betydning for valg av strategi og tiltak (ibid). Det finnes med andre ord ulike perspektiver for forståelse av hvorfor problematferd, slik som rusbruk, oppstår.

Begrepet forebygging har klare røtter i en medisinsk tankegang (Helland og Øia, 2000:16). Noe grovt kan man si at det finnes to hovedperspektiver knyttet til forebyggende arbeid på det helsepolitiske området (Helland og Øia, 2000:16, Schancke, 2003:13, NOU 1998:18). Det ene perspektivet er det sykdomsforebyggende perspektivet, og gjelder tiltak for å hindre utvikling av sykdommer, og redusere risiko for skade og dødelighet (Schancke, 2003:13). Fokuset i dette perspektivet er med andre ord å hindre sykdom. Det andre perspektivet er det helsefremmende perspektivet, og gjelder tiltak som skal fremme livskvalitet, overskudd, trivsel og helse (ibid:13-14). Fokuset i dette perspektivet er med andre ord å fremme helse. I følge NOU 1998:18 (232) kan det sykdomsforebyggende perspektivet karakteriseres som et

”ovenfra og ned”-perspektiv, mens det helsefremmende perspektivet kan karakteriseres som et ”nedenfra og opp”-perspektiv (NOU, 1998:18:232). Til hvert av perspektivene kan det skilles mellom individrettede og miljørettede tiltak (Elvbakken m.fl., 1994:14). Individrettede tiltak vektlegger det personlige ansvar for å hindre sykdom, mens miljørettede tiltak vektlegger samfunnsforhold som viktig årsak til eventuell utvikling av sykdom (Elvbakken m.fl., 1994, Helland og Øia, 2000). Et slikt skille i individrettede og miljørettede tiltak vil kunne ha stor betydning i folkehelseperspektivet, som ligger til grunn både i den norske rusmiddelpolitikken og i det forebyggende arbeidet. En ytterligere utdyping av folkehelseperspektivet og dets betydning vil bli presentert i kapittel 4.

Med bakgrunn i det sykdomsforebyggende og det helsefremmende perspektivet kan man si at forebyggende arbeid er *”en mangetydig betegnelse på tenkning og tiltak som spenner seg vidt fra forøk på å eliminere eller begrense en uønsket utvikling til tiltak som fremmer livskvalitet og mestring”* (Schancke, 2003:13).

2.1.1 Forebyggende barne- og ungdomsarbeid

I følge Helland og Øia (2000:10) handler forebyggende barne- og ungdomsarbeid kort og upresist om *”å gjøre oppvekstsituasjonen til barn og unge så god, variert og trygg som mulig”*. Slik sett handler offentlig barne- og ungdomspolitik i stor grad om å legge forholdene til rette for en god oppvekst (ibid).

Det er imidlertid viktig å skille mellom rene kulturpolitiske tiltak, forebyggende tiltak og klientorientert/terapeutisk arbeid (Helland og Øia, 2000). Den primære begrunnelsen for kulturpolitiske tiltak er at ungdomstiden, og fritidssituasjonen, er verdifull i seg selv – barn og unge skal tilføres ressurser. Et rent forebyggende perspektiv vil i denne sammenheng kunne bidra til en problemorientert beskrivelse av barne- og ungdomskulturen, som de fleste barn og unge ikke vil kjenne seg igjen i (ibid). Men offentlig barne- og ungdomspolitik skal omfatte alle barn og unge i Norge. Ved siden av å favne hele barne- og ungdomsgruppen, bør derfor en slik politikk også nå ut til barn og unge som befinner seg i en risikosone. Den primære begrunnelsen for slike tiltak vil være å forebygge, og her kan kulturpolitiske tiltak være et av flere tiltak (Helland og Øia, 2000). Forebyggende tiltak har som målsetning å hindre utvikling av problemer, og man er opptatt av prosesser i større grupper. Et klientorientert/terapeutisk arbeid er på den annen side primært rettet mot enkeltindivider eller små sosiale grupper, hvor målet er å reparere problemer eller skader (ibid). Både kulturpolitiske og

klientorienterte/terapeutiske tiltak kan imidlertid inneholde forebyggende elementer (Helland og Øia, 2000).

Det er med andre ord både vanskelig å definere forebyggende arbeid, og foreta en klar avgrensning av et slikt arbeid fra annet arbeid som er rettet mot barn og unge. I avgrensningen mellom kulturpolitiske tiltak, forebyggende tiltak og klientorientert/terapeutisk arbeid ligger imidlertid et skille mellom allmenntiltak og særtiltak, tiltak som er ment for alle og tiltak som er rettet mot mindre målgrupper eller mot enkeltindivider (Helland og Øia, 2000:14).

2.1.2 Kategorisering av forebyggende arbeid

Det er vanlig å kategorisere ulike former for forebyggende arbeid. En slik kategorisering kan skje på bakgrunn av ulike kriterier, men de vanligste er enten å se på hvilket tidspunkt i en problemutvikling tiltaket settes inn eller om tiltaket er rettet mot spesifikke eller generelle målgrupper (NOU 2003:4:44). Jeg vil i denne sammenheng gjøre rede for to av de mest kjente former for kategorisering.

Den første formen for kategorisering er mellom primær, sekundær og tertiærforebyggende tiltak, hvor fokus er på tidspunktet i problemutviklingen hvor tiltak settes inn (NOU 2003:4:44). Ved primærforebyggende arbeid setter man inn tiltak på et tidlig tidspunkt for å hindre at det oppstår problemer. Dette er generelle tiltak som i prinsippet er rettet mot hele befolkningsgrupper. Sekundærforebyggende arbeid handler om å forhindre at problemer forsterkes eller videreutvikles. Disse tiltakene er som oftest rettet mot bestemte befolkningsgrupper. Innen tertiærforebyggende arbeid er formålet å begrense eller reparere alvorlige og langvarige skader. Disse tiltakene er rettet mot individer som er tungt belastet (Helland og Øia, 2000:16, Schancke, 2003:19). Denne formen for kategorisering er imidlertid blitt utsatt for kritikk fordi et skille mellom primær- og sekundærforebygging forutsetter et nokså klart skille mellom det å ha et problem og det å ikke ha det (NOU 2003:4:44).

Med bakgrunn i denne kritikken har man foretatt en kategorisering mellom universelle, selektive og indikative tiltak, hvor fokuset er på antatt risiko de gruppene tiltakene retter seg mot har for problemutvikling (NOU 2003:4:44). Universelle tiltak har, uavhengig av risikofaktor, hele befolkningen som målgruppe. Selektive tiltak er rettet mot spesifikke grupper som erfaringsmessig har økt risiko for et gitt problem, men hvor det ikke foreligger noe bekjentgjort problem. Indikative tiltak er rettet mot høyrisikogrupper. Disse gruppene er

valgt ut på bakgrunn av individuelle kjennetegn eller indikatorer på et problem, men hvor problemet ennå ikke er identifisert eller diagnostisert (Schancke, 2003:23-24, NOU 2003:4: 44)

Det er i denne sammenheng viktig å presisere at heller ikke skillet mellom ulike former for forebyggende arbeid er absolutt eller gjensidig utelukkende, på samme måte som det ikke finnes noen klare grenser mellom kulturpolitiske tiltak, forebyggende arbeid og klientorientert arbeid (Helland og Øia, 2000).

2.2 Barn og unge som sosial og kulturell kategori

Forebyggende arbeid handler om kommunikasjon og relasjoner (Helland og Øia, 2000, Schancke, 2003). Det er derfor viktig å forholde seg til barn og unge som sosial og kulturell kategori, og ha kunnskap om hva som skjer i barn og unges fritid i samspill med jevnaldrende (Helland og Øia, 2000).

Når man ser i ulike fagbøker blir begrepet kultur definert til dels ganske ulikt. I følge Jacobsen og Thorsvik (2002:117-118) kan man imidlertid forstå begrepet kultur som *"et mønster av meninger som uttrykkes gjennom symboler som mennesker bruker for å kommunisere med hverandre, og utvikle sin kunnskap om livet... et nedarvet etisk levesett som får mennesker til å tenke og handle på en bestemt måte"*. Mennesker leverer mønster av meninger og etiske koder for atferd, som gir grunnlag for identitet og dannelsen av sosiale grupper (ibid:118).

Sosial praksis og atferd er også en integrert del av en ungdomskultur; på den ene siden består ungdomskultur av holdninger, verdier, normer og ideologi, som på den annen side kommer til uttrykk gjennom symboler som handlinger, aktiviteter, forbruk og livsstil (Helland og Øia, 2000:25). Det er imidlertid viktig å presisere at kultur ikke er noen statisk; kultur dannes og videreutvikles i en stadig dynamisk prosess (Henriksen, 2000). Jeg tror at dette er spesielt viktig når det gjelder ungdomskultur, noe jeg vil komme tilbake til nedenfor.

Hvorfor og hvordan fenomenet ungdomskultur har oppstått, har vært et tema for flere forskere. Noen teorier forklarer ungdomskulturens oppkomst med at hverdagsarenaer har utviklet seg til atskilte arenaer, som delvis er gjensidig utelukkende med aldersbestemt deltakelse. Andre teorier beskriver økt avstand mellom generasjoner, som har bidratt til at

deler av sosialiseringen har forskjøvet seg til sekundære sosialiseringsinstitusjoner (Helland og Øia, 2000). Studier har også skildret den tvetydighet en trygg og omsorgsfull familiesituasjon kan oppleves for barn og unge, hvor familien både kan oppfattes som en ressurs og en begrensning; på den ene siden er barn og unge helt avhengig av familien, samtidig som de på den andre siden ønsker å frigjøre seg og bli selvstendig (Pape, 1996). Mange unge føler også et spenningsforhold til voksegenerasjonen og det den står for (Helland og Øia, 2000). Det man kan fastslå, uavhengig av de ulike teoriene om oppkomst av ungdomskultur, er at relasjonene mellom unge og deres foreldre kan være mer kompleks og sammensatt enn tidligere, og at det igjen kan gi større rom for konflikter. Videre foregår mye sosial læring, meningsdannelse og utprøving i samvær med jevnaldrende, som både kan skape opplevelser og identitetsdannelse (Pedersen, 1998).

Ungdomskultur er imidlertid ikke noe entydig fenomen. Det finnes ulike ungdomskulturer som avgrenser seg fra hverandre ved hjelp av identitetsmarkører og tegn som skaper en mer eller mindre helhetlig stil (Helland og Øia, 2000). Et spørsmål er også hvor omfattende og vedvarende en ungdomskultur er. Det er mye som tyder på at ungdomskultur har en såkalt sektoriell tilknytning, som for eksempel er basert på musikkjanger. Ungdomskulturer har også en tendens til å danne såkalte subkulturer. Videre vil ungdom bli eldre og vokse fra ungdomskulturen, og nye generasjoner vil danne nye og andre ungdomskulturer (ibid). Fenomenet ungdomskultur er slik sett et godt eksempel på at kultur dannes, videreutvikles og endres i en stadig dynamisk prosess. Men selv om fenomenet ungdomskultur verken er et entydig eller vedvarende fenomen, er det viktig å presisere at ungdomskultur og jevnalderfellesskap har stor betydning for barn og unge, og ved en eventuell utvikling av rusbruk (Pedersen, 1998, Pape, 1996). Med bakgrunn i ungdomskultur og meningsdannelse har Vestel m.fl. (1997) skilt mellom tre nivåer i ungdomsgruppen som han karakteriserer som elite, tilhengere og mainstream. Etter min mening er dette en god analytisk beskrivelse av ungdomsmiljøer og sårbarhetsfaktorer. Jeg vil derfor benytte denne beskrivelsen i min begrunnelse for hvorfor jeg mener at rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid er viktig.

2.3 Hvorfor er rusforebyggende arbeid viktig?

Rusmidler har ulik kulturell status og ulik grad av sosial aksept, men i den vestlige verden står rusmidlet alkohol i en særstilling (Waal, 1996:20). Dette kommer blant annet til uttrykk i omtale og holdninger i befolkningen (ibid). Store deler av den voksne befolkningen i Norge drikker (Pape, 1996). Nesten ukentlig kan vi lese avisenes vinspalter, og om gode

helseeffekter ved moderat alkoholbruk. Det er vanlig å snakke om alkoholens gleder, mens illegale rusmidler – kanskje spesielt heroin og sprøytebruk – blir sett på som noe tilnærmet djevelsk (Waal, 1996). Fra et samfunnsperspektiv kan det se ut til at tradisjon og lovverk skiller det legale rusmidlet alkohol fra de illegale rusmidlene. Fra et naturvitenskapelig perspektiv ser det imidlertid ikke ut til at skadevirkningene av alkohol er mindre enn skadevirkningene av illegale rusmidler på lengre sikt (Helland og Øia, 2000). Alkohol representerer en risikofaktor, både for medisinske og sosiale problemer, så vel akutt som kronisk (Brofoss, 1996:32). Det har blitt hevdet at det er historiske årsaker som har ført til at rusmidlet alkohol er tillatt i den vestlige verden, til tross for at skadevirkninger av alkohol i et samfunnsperspektiv kan være vel så store som de illegale rusmidlene. Det har ført til spørsmålet om alkohol ville ha blitt forbudt og kategorisert som et illegalt rusmiddel, hvis det hadde blitt oppdaget og introdusert i dag (Brofoss, 1996:30, Andenæs, 1996:71). Norske alkoholpolitikk, og dets legitimitet og legalitet, vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 4. Her vil jeg imidlertid se nærmere på hvorfor det er viktig med rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid.

De fleste debuterer med alkohol når de er 14-15 år, og har erfaring med alkohol lenge før de er gamle nok til å få tak i alkohol på lovlig vis (Skretting, 2007). I gjennomsnitt opplever norske ungdom sin første beruselse i 16-årsalderen, og ca. 90 % har drukket alkohol for de har fylt 20 år (Pape, 1996). Undersøkelser viser at når de unge først har drukket alkohol, vil de aller fleste fortsette å drikke mer eller mindre regelmessig (Helland og Øia, 2000, Pape, 1996). De samme undersøkelsene viser at ungdom har det høyeste alkoholforbruket i befolkningen, og totalkonsumet øker jevnt til det når toppen i begynnelsen av 20-årene (ibid.). Alkohol er med andre ord et populært rusmiddel blant de unge, noe som kan tyde på at det tjener viktige formål i de unges liv. Og alkoholens positive sider har vært tema for flere forskere, som viser at de unge drikker alkohol i forbindelse med sosiale begivenheter og i fellesskap med jevnaldrende (Helland og Øia, 2000, Pedersen, 1998, Pape, 1996). Slik sett kan alkohol forstås som et symbol på at barndommen er over, og at jevnaldergruppen er et viktig sosialt fellesskap (Pedersen, 1998, Pape, 1996). For mange handler også ungdomstiden om å eksperimentere på ulike områder i livet, teste grenser og å handle på tvers av foreldres råd og formaninger (Helland og Øia, 2000). For de fleste er slik grensetesting ufarlig. Det handler om å løserive seg, og å etablere en selvstendig identitet (Pape, 1996).

Barn og unges alkoholbruk kan likevel være bekymringsfull. For det første har barn og unge en forhøyet tendens til å drikke seg fulle, og til å oppleve bakrus og akutt alkoholforgiftning. De er også mer tilbøyelig til å foreta risikofylte eller sosialt uakseptable handlinger, når de har drukket alkohol (Pape, 1996). Risiko og skadevirkninger er også langt større for en 12-13 åring, enn for en 20-åring (Helland og Øia, 2000). For det andre kan det synes som det foregår en seleksjon mellom de som klarer seg bra, og de som får problemer med rusmidler (Helland og Øia, 2000). Det finnes imidlertid ingen enkel forklaring på hvorfor to ungdommer, som tilsynelatende utsettes for de samme belastninger og fristelser, kan utvikle seg i svært ulike retninger (ibid).

I følge Vestel m.fl. (1997) finnes det en rekke ungdomsmiljøer som er avgrenset fra hverandre med ulike identitetsmarkører, tegn og symboler; og mye tyder på at en slik avgrensning også har betydning når det gjelder rusbruk. Han skiller analytisk mellom ungdomsmiljøer bestående av elite, tilhengere og mainstream. Eliten er små kjernemiljøer som står for innovasjon og fortolkning av nye trender. Tilhengerne bidrar til spredning til større grupper. Over tid vil det, utvannet, komme til den brede alminnelige mainstream (ibid). Slik sett blir rusbruk et nytt og spennende stiluttrykk hos eliten, og også til en viss grad hos tilhengerne. Men når det blir spredt til mainstream oppstår ofte velkjente faktorer av sårbarhet. Slik blir rusmidler knyttet til sosialitet og glede, men også til marginalitet og lidelse (Pedersen, 1998). Ulike sårbarhetsfaktorer, eller risikofaktorer, er blant annet mangelfull sosial tilpasning, vanskelige familieforhold, lav debutalder, personlige egenskaper, antisosialitet og problematferd (Helland og Øia, 2000). Når flere sårbarhetsfaktorer fremtrer samlet på flere områder i livet, kan det virke som sannsynligheten øker betraktelig for at noe skal gå galt (ibid). Dette viser også Pedersen (1998) til i sin longitudinelle studie av utviklingen av rusmiddelbruk.

Etablerte rusvaner forekommer imidlertid sjeldent hos barn og unge, men det er godt dokumentert at en tidlig alkoholdebut øker risiko for senere misbruk og høyt konsum (Pape, 1996, Helland og Øia, 2000, Pedersen, 1998). Undersøkelser viser også at ungdom som bruker cannabis er spesielt utsatt. Cannabisbruk blant unge henger både sammen med en tidlig alkoholdebut, et høyt alkoholkonsum og en høy forekomst av problemer knyttet til drikking (Pape, 1996:106). Videre viser undersøkelser at rusmidler som oftest introduseres i en bestemt rekkefølge, og at de legale rusmidlene kan fungerer som en inngangsport i forhold til andre rusmidler (Pedersen, 1998).

Med andre ord er de akutte sosiale og medisinske skadene større for barn og unge enn for de voksne. Videre er tidlig debut, og stort forbruk av legale rusmidler i ung alder av stor betydning for eventuell utvikling av problemer i forhold til både legale og illegale rusmidler på et senere tidspunkt i livet. I tillegg er noen barn og unge mer sårbare, og har en større risiko for å utvikle et problematisk forhold til rusmidler. Slik jeg vurderer det underbygger denne kunnskapen viktigheten av rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid i norske kommuner.

2.4 Strategier i det rusforebyggende arbeidet

Valg av strategier og tiltak er av avgjørende betydning for hvorvidt rusforebyggende arbeid gir gode resultater (Helland og Øia, 2000). I norsk rusmiddelpolitikk – og rusforebyggende arbeid – har man et hovedskille mellom tilbudsregulerende og etterspørselsreducerende tiltak (ibid).

Ved tilbudsregulerende tiltak ønsker man å påvirke omfanget av rusmidler gjennom å redusere tilgjengeligheten (Helland og Øia, 2000). Mye tyder på at slike tiltak har god forebyggende effekt, siden totalkonsumet i et samfunn blir redusert. Bakgrunnen for dette er at tiltak som begrenser tilgjengelighet for den enkelte, også ser ut til å redusere det totale forbruket av alkohol i et samfunn (NOU 1995:24:75). Flere undersøkelser viser også at det er sammenheng mellom det totale alkoholforbruket i befolkningen og utbredelse av misbruk (Helland og Øia, 2000:83). Forskning viser at en persons alkoholforbruk og drikkevaner er avhengig av hvor mye de en omgås drikker (NOU 1995:24:25). De fleste av oss har en tendens til å gjøre handlinger som vi ser andre gjøre. Og vi drikker lettere hvis vi blir tilbudt, enn om vi tar initiativ selv (Waal, 1996:18). Man har også funnet ut at naturlige vennegrupper har et mer likt drikkemønster, enn hva som gjelder for tilfeldig sammensatte grupper (Henriksen, 2000). En persons drikkevaner blir derfor blant annet påvirket av foreldres og venners drikkevaner. Det er også av avgjørende betydning hvor lett man kan få tak i rusmidlet, og i hvor mange sammenhenger det tilbys (Waal, 1996). Ved hjelp av sosial nettverksteori kan man også påvise at det totale alkoholforbruket i et samfunn har sammenheng med alkoholforbruket i et samfunn (ibid). Dersom det totale alkoholforbruket i et samfunn øker, vil flere enn tidligere drikke over en viss mengde alkohol. Hvis det totale alkoholforbruket i et samfunn blir redusert, vil færre enn tidligere drikke den samme mengde alkohol. Det totale alkoholforbruket vil med andre ord få konsekvenser for alle som drikker alkohol – både småforbrukere og storforbrukere – men forbrukets fordeling vil forbli uendret (NOU 1995:24). Det er påvisning av en slik statistisk sammenheng mellom antall

storforbrukere og størrelse på gjennomsnittsforbruk av alkohol i et samfunn, som er bakgrunn for totalkonsumteorien (ibid:55-56).

Dette resonnementet ligger også til grunn for det såkalte forebyggingsparadokset (Waal, 1996). Forebyggingsparadokset sier at tiltak som er rettet mot selve forbruket av alkohol er mer effektive enn tiltak rettet mot definerte alkoholmisbrukere (NOU 1995:24:74). Selv om det relativt sett er flere storforbrukere som opplever problemer i forbindelse med alkoholbruk enn det de mer moderate alkoholforbrukerne gjør, er det likevel totalt sett flere moderate forbrukere som vil få problemer. Årsaken er at det er flere moderate forbrukere enn storforbrukere. En forholdsvis liten reduksjon i det totale alkoholforbruket i et samfunn, vil derfor føre til en større nedgang i alkoholproblemer enn det en forholdsvis betydelig nedgang i storforbrukernes forbruk vil føre til (ibid).

De tilbudsregulerende tiltakene er en del av den norske kontroll- og bevillingspolitikken (jf. alkoholpolitiske virkemidler), og omfatter blant annet reguleringer og restriksjoner i forhold til pris, salg og skjenking (Helland og Øia, 2000). Alkoholloven gir kommunene et omfattende ansvar på dette området, men det kan synes som at tiltakene være vanskelig å håndheve (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). De fleste av tiltakene vil også kunne ha flere typer konsekvenser, blant annet at restriksjoner skaper grenser og påbud som i sin tur igjen fører til reglebrudd og regelbrytere. En slik politikk må derfor ta hensyn til utilsiktede virkninger, og en eventuell gevinst i forbruksendring må måles mot de utilsiktede virkninger (Waal, 1996). Kommunens håndhevelse av alkoholpolitiske virkemidler, samt tiltakenes legitimitet og legalitet vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 4.

Rusmidler inntas imidlertid frivillig, og er dermed et resultat av et individs etterspørsel (Helland og Øia, 2000). Derfor er det også viktig å ha tiltak som reduserer etterspørselen etter rusmidler, og disse tiltakene er et viktig supplement til de tilbudsreduserende tiltak som kommunen har til rådighet (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Etterspørselsreduserende tiltak som blir regulert i alkoholloven er blant annet tiltak som høy pris som følge av høye avgifter, lovgivning som forbyr alkohol i visse situasjoner og aldersgrenser, samt informasjon og opplysning om konsekvenser av bruk av rusmidler (NOU 1995:24:76). Videre blir det ofte skilt mellom følgende etterspørselsreduserende strategier og tiltak; informasjonsbasert strategi, alternative strategier, affektive strategier, sosial-kognitive strategier og kombinasjon av strategier (Schancke, 2003). Jeg vil ikke gjøre rede for disse tiltakene her, ettersom

hovedskillet i min studie vil være mellom tilbudsregulerende og etterspørselsreducerende tiltak.

Rusforebyggende arbeid er av flere grunner vanskelig (Helland og Øia, 2000). Det er vanskelig å måle resultatene av et slikt arbeid, og man vet ikke alltid om det enkelte tiltaket når målgruppen det er tenkt for. Eventuelle virkninger kan også være vanskelig å etterprøve (ibid). Virksomt forebyggende arbeid synes ikke! Det gjør imidlertid ikke arbeidet mindre viktig. Det er også viktig å presisere at uavhengig av valg av strategier og tiltak, er det viktig å satse på kunnskapsbaserte strategier og tiltak som man vet er virksomme (Helland og Øia, 2000, Pape, 1996; Schancke, 2003). Videre bør tiltak settes inn på et tidlig tidspunkt; jo tidligere man setter inn et tiltak, desto bedre forebyggende resultater kan forventes (Helland og Øia, 2000). Rusforebyggende arbeid må imidlertid foregå i en kontinuerlig prosess i barn og unges liv (ibid).

2.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for begrepet forebyggende arbeid, samt noen teorier som ligger til grunn for vektleggingen av og innholdet i denne former for arbeid. På bakgrunn av denne gjennomgangen vil jeg konkludere med at en satsning på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid er viktig. En nødvendig betingelse i dette arbeidet er strategier og tiltak som er basert på kunnskap om hva som virker. På nasjonalt nivå er man også opptatt av at tiltak skal velges ut fra kunnskap og resultater (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005) Med bakgrunn i dette kan man stille spørsmål om pålegg om kommunal alkoholpolitisk handlingsplan er kunnskapsbasert – vet man hvorvidt dette er et virkemiddel som kan gi positiv forebyggende effekt, og hva slags kunnskap bygger man i så fall på? Dette er en viktig diskusjon i min studie, som jeg vil komme nærmere tilbake til i del 2 og 3. I følge Schancke (2003) bør imidlertid strategier og tiltak nedfelles i planverk og forankres i aktuell organisasjon og ledelse. Med andre ord bør igangsetting og gjennomføring av tiltak knyttes til planarbeid, uavhengig av arena og forvaltningsnivå, for å sikre en ”virksom implementering” (ibid.). Med bakgrunn i denne vurderingen vil jeg nå gå over til å gjøre rede for planlegging og planer som arbeidsverktøy, i lys av rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid i norske kommuner.

Kapittel 3. Planlegging og planarbeid som arbeidsverktøy

Det er flere grunner til at kommuner planlegger. Kommuner planlegger fordi de synes at de bør gjøre det av hensyn til sitt omdømme, eller fordi de synes det er nyttig (Kleven, 1998:9). Men visse typer kommunal planlegging skjer fordi det eksisterer et lovpåbud om at visse planer skal utarbeides (ibid), slik tilfellet er med alkoholpolitisk handlingsplan. Ettersom denne studien omhandler det statlige initierte plankravet alkoholpolitisk handlingsplan som virkemiddel i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid, anser jeg det som viktig å se på planlegging og planarbeid som lokalt arbeidsverktøy. Jeg skal derfor i dette kapitlet gjøre rede for planlegging som en form for handling; faser i en kommunal planprosess; hvorvidt planlegging kan regnes for å være en formålsrasjonell handling innen kommunal planlegging; og planlegging på kommunalt nivå. Avslutningsvis vil jeg komme med noen betraktninger hvor jeg knytter planlegging og planarbeid til studiens tema – kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid.

3.1 Planlegging som en form for handling

I følge Kleven (1998:10) finnes det ingen entydig definisjon av planlegging. Et vanlig syn er imidlertid å oppfatte planlegging som virkemiddel til å fatte bedre, mer effektive og rasjonelle beslutninger (ibid). Planlegging kan være et hjelpemiddel som kan bidra til å gi forståelse for, og oversikt over, aktuelle oppgaver (Aarsæther og Hagen (red.), 2001). Et planleggingsarbeid gir også ofte grunnlag for å organisere og fordele arbeidet, hvor man kan avsette og forplikte ressurser (Bergersen, 2000a).

Det finnes også ulike perspektiver på planlegging som handlingstype (Aarsæther, 2001:11). Teorier om planlegging er imidlertid som oftest normative; de sier hva planlegging bør være, hvordan den bør organiseres og hvem som bør delta (Kleven, 1998:10). Uavhengig av perspektiv finnes det også, i følge Aarsæther (2001:13), noen felles kjennetegn for de fleste former for planlegging. Planlegging handler om å klargjøre mål som ligger til grunn for planleggingen, det vil si hvilke mål man ønsker å løse og realisere. All planlegging bør også være basert på systematisk kunnskap, ikke minst for å bli kjent på det aktuelle området og for å kunne vurdere aktuelle virkemidler. Videre er planlegging en fremtidsrettet aktivitet, hvor man ut fra et helhetsperspektiv fokuserer på fremtiden og styrer utviklingen mot et planlagt mål. I denne prosessen må man reflektere over langsiktige virkninger, både av egne og andres strategier, samt ulike rammevilkår som kan påvirke planleggingen. Planlegging handler også

om å skille mellom kontrollerbare og ukontrollerbare faktorer, og å samordne og se sammenhenger på tvers av aktivitetsområde i tid og rom. Til slutt styrer planlegging fremtidige enkeltvedtak (ibid). Slik jeg forstår Kleven (1998:9-10) mener også han at de ulike planleggingsperspektivene og teoriene har noe til felles. Han nevner blant annet at perspektivene og teoriene understreker at planlegging uttrykker mål for hvordan fremtiden skal se ut. Planlegging handler om å basere sine fremtidige handlinger på bruk av kunnskap, for å søke bedre løsninger på et problem. Slik sett handler planlegging om å vise valgmuligheter og handlingsrom, og redusere usikkerheten om hva fremtiden bringer (ibid). Også Bukve (1997:259) vektlegger at planlegging som handling er et bevisst forsøk på å forme fremtiden, og at planlegging blir definert som et system av strategiske vedtak for å forme fremtidige handlingsmuligheter.

Det er med andre ord vanskelig å si helt eksakt hva det vil si å planlegge. For å oppsummere kan man imidlertid slå fast at planlegging handler om å klargjøre fremtidsrettede mål, vurdere aktuelle virkemidler for måloppnåelse, og fatte beslutninger om fremtiden. I dette arbeidet bør man ha kunnskap på det aktuelle området, ikke minst for å kunne vurdere aktuelle virkemidler. Innen tema for denne studien vil det blant annet si at kommunene både bør ha kjennskap til den nasjonale og den lokale rusmiddelsituasjonen, for å kunne finne frem til riktige tiltak for å redusere rusmiddelbruk og dens skadevirkninger.

3.2 Faser i en planprosess

I faglitteraturen refereres det til ulike faser i et planarbeid (Gravrok, 2000a-b, Aarsæther 2001, Helland og Øia, 2000, Kleven m.fl., 1998). I de fleste tilfeller skiller man imidlertid mellom analyse av situasjonen, fastleggelse av mål, søk etter løsninger, utredninger av konsekvenser og valg av løsning/tiltak. Med kommunalt planarbeid som illustrasjon vil jeg i dette kapittelet se nærmere på noen av de ulike fasene i arbeidet med planer.

Før man begynner selve planleggingsarbeidet, bør man organisere arbeidet og avklare oppgavefordelingen (Gravrok, 2000b). Dette innebærer opprettelse av en planprosessgruppe, som bør ha politisk og administrativ forankring i kommuneorganisasjonen (ibid). Neste steg er å se om det foreligger tidligere planer på det aktuelle området, og eventuelt hvilke erfaringer som er blitt gjort med disse planene (Gravrok, 2000b). Videre bør man foreta en beskrivelse av nåsituasjonen på det aktuelle området i kommunen. I forbindelse med denne beskrivelsen vil det være viktig å fremskaffe mest mulig sikker kunnskap, da beskrivelsen vil

danne grunnlag for resten av planprosessen (ibid). Blant annet skal man på bakgrunn av beskrivelsen kunne foreta en situasjonsanalyse, hvor man kan kartlegge situasjonen på det aktuelle området i planen (Aarsæther, 2001). Det er imidlertid viktig å skille mellom eventuelle undersøkelser og kartlegging som blir gjort i forbindelse med beskrivelse og analyse, og det å skrive selve planen (Helland og Øia, 2000). En undersøkelse skal dokumentere, gi data og sikker kunnskap. Selve planen skal inneholde politiske målsetninger og tiltak (ibid). På bakgrunn av en beskrivelse av nåsituasjonen og etterfølgende situasjonsanalyse, kan man utforme aktuelle mål for planen (Aarsæther, 2001). Det kan, av flere årsaker, være en stor utfordring å utforme mål innen stat og kommune (ibid). En grunn er at det offentlige kontrollerer store felles ressurser, og har et vidt ansvarsområde som er av stor allmenn interesse. En annen grunn er at den politiske ledelse, spesielt innen kommuner, stadig blir utsatt for utskiftning. En tredje grunn er at politikk som oftest er organisert rundt til dels motstridende interesser og verdier (ibid). Det er derfor viktig at mål for planleggingen, og etterfølgende plandokumenter, er brede og inkluderende slik at alle som deltar i planprosesser kan stå samlet bak målene. På en annen side er det viktig at målene ikke blir formulert så bredt at de blir innholdsløse, eller at man setter opp til dels motstridende mål uten å avklare forholdet mellom dem (Aarsæther, 2001). Man bør også foreta en prioritering av de oppsatte målene (Aarsæther, 2001). Prioritering kan bli gjort ut fra ulike hensyn og begrunnelser. Man bør imidlertid ta hensyn til hvilke ressurser som er tilgjengelig i kommunen. Man bør også avklare hvilke konsekvenser de ulike målene har, og for hvem (ibid). Når man har utformet aktuelle mål for planen, består neste fase av å omgjøre målene til handlingsmuligheter, strategier og tiltak (Gravrok, 2000b). I en kommune vil denne fasen som oftest omfatte flere instanser, noe som krever at kommunen har organisatoriske løsninger for arbeidsdeling og gjennomføring. Dette omhandler blant annet hvem som skal utføre arbeidet og hvilke roller de skal ha. Det er viktig at det blir gjort forpliktende avtaler i dette arbeidet (ibid). Man bør også se på hva og/eller hvem som eventuelt kan hindre at et tiltak blir gjennomført, og eventuelt hvilke avtaler som er nødvendige for å hindre eventuelle fremtidige problemer ved gjennomføring (Aarsæther, 2001).

På bakgrunn av denne redegjørelsen kan man slå fast at planlegging er en krevende arbeidsprosess. Noe som kan understøtte dette er Aarsæthers (2001) sammenligning av en planprosess med et forskningsarbeid. Både i en planprosess og i et forskningsarbeid vil man kunne avdekke behov, problemer og hindringer som ikke var kjent på det tidspunkt arbeidet ble igangsatt. Samtidig er det viktig å være seg bevisst det faktum at et plandokument kun er

et stykke papir. Et planarbeid må betraktes som en kontinuerlig prosess i den enkelte kommune, slik at planen ikke resulterer i et statisk plandokument når arbeidet ferdigstilles (Helland og Øia, 2000). Med andre ord er ikke målene for planen fastsatt en gang for alle. I følge Aarsæther (2001) oppstår det imidlertid sjeldent konflikter rundt målene som er formulert i planleggingen. I forbindelse med temaet for min studie vil for eksempel de aller fleste være positive til kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. I Norge vil det også til enhver tid foreligge overordnede nasjonale mål for det rusmiddelforebyggende arbeidet (Bergersen, 2000b). Men konflikter oppstår som regel ved prioritering av mål og de etterfølgende tiltak (Aarsæther, 2001). Hva rusforebyggende arbeid faktisk innebærer, hvilke tiltak som virker og konsekvenser av de ulike tiltakene er det ofte uenighet om (Helland og Øia, 2000). Slik sett er planlegging som oftest verken nøytralt eller verdifritt, og det er derfor viktig at et eventuelt nytt politisk flertall i en kommune har mulighet til å endre tidligere vedtatte prioriteringer gjennom evaluering og rullering av planer (Aarsæther, 2001).

3.3 Planlegging som en formålsrasjonell handling

Det dominerende synet på planlegging er planlegging som et virkemiddel til å fatte bedre, mer effektive og rasjonelle beslutninger (Kleven, 1998:10). Ved god planlegging bør man være opptatt av å finne mest mulig klare uttrykk for planleggingens mål, og søke etter et antall alternative løsninger for måloppnåelse (ibid). Dette synet kommer også frem i redegjørelsene i kapittel 3.1 og 3.2, hvor man kan se tendenser til mål-middel-tenkning. Redegjørelsene beskriver langt på vei en formålsbestemt prosess fra ide til gjennomføring, hvor hver fase i prosessen er en logisk konsekvens av den foregående. En slik planleggingsmodell basert på mål-middel-tenkning forutsetter et planleggingsforløp med klart atskilte faser, hvor aktørene forholder seg til de ulike fasene i prosessen på en konsekvent måte. Slik sett henger oppfatningen av planlegging som en målstyrt og formålsrettet prosess sammen med synet på beslutningsfattere som rasjonelle, logiske og analytiske aktører (Kleven, 1998).

Ved kommunal planlegging kan imidlertid et resultat av en slik form for planlegging bli det Bukve (1997:262) kaller prognose, hvor det politiske verdivalget som en ytre forutsetning for planleggingen blir liggende på siden av selve planleggingsprosessen. Idealet om den formålsrasjonelle planleggingen er også blitt kritisert for å være for krevende å gjennomføre på praksisfeltet, for eksempel i kommuner (Aarsæther, 2001:13). En rekke studier viser at en rasjonell planleggingsmodell gir et dårlig bilde av hvordan planlegging og beslutning i offentlige organisasjoner foregår i virkeligheten (Kleven, 1998:19). Som det kom frem i

redegjørelser i kapittel 3.2 kan det være vanskelig å foreta en entydig og grundig avgresning av et planleggingsproblem i offentlige organisasjoner som kommuner, selv om konflikter som oftest kommer i forbindelse med løsninger og tiltak heller enn ved selve målformuleringen. For eksempel vil man ofte langt på vei være enig om de samfunnsmessige målsetningene for alkoholpolitikken, men uenige om hvordan de konkrete alkoholpolitiske tiltakene vil bidra til å realisere målsetningen (Hansen, 2005:116). Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 8.

Motsatsen til planleggingsrasjonalitet er det perspektivet hvor valget av den beste løsning er et verdispørsmål (Kleven, 1998:13). I dette perspektivet vil ikke beslutninger være en automatisk konsekvens av planens faglige innhold, men et uttrykk for verdisyn, mål, ideologi og interesser som finnes blant dem som skal fatte de endelige beslutningene. I et slikt perspektiv blir planlegging og beslutning delte prosesser som ikke engang nødvendigvis er koblet nært sammen (ibid:13). Aarsæther (2001:15) hevder også at begrepet målutvikling bedre kan beskrive en planleggingsprosess enn begrepet målstyring, ettersom målene sjelden er gitt på forhånd. Det å bestemme mål i en planleggingsprosess krever kommunikasjon, og han mener at begrepet målutvikling bedre fanger opp den prosess det er å klargjøre mål hvor flere aktører er involvert (ibid).

For at et planvedtak skal fremstå som rimelig og legitimt, søker også politikerne ofte bred oppslutning om planvedtaket gjennom kompromisser (Kleven, 1998:20). I dette ligger at politisk uenighet lett fører til beslutninger på tvers av rasjonalitetskravet om valg av beste løsning, eller at det kan oppstå situasjoner der det ikke er mulig å fatte beslutninger i det hele tatt (ibid).

Med andre ord er det stor forskjell på den planleggingsrasjonalitet som man ofte forventer til kommunene, og den politiske rasjonalitet som faktisk viser seg i kommunal planlegging. Med bakgrunn i dette er det viktig å ha en realistisk forståelse av de organisatoriske og samfunnsmessige rammer som planen skal utarbeides og iverksettes i (Bukve, 1997:262).

3.4 Planlegging på kommunenivå

Det foreligger i dag mange plankrav på kommunenivå, og de fleste av kravene kommer fra statlig hold. Kommunene tar imidlertid også selv initiativ til planlegging på områder de mener det er behov for planlegging (Hagen, 2001). De mest sentrale lovparagrafene for kommunal

planlegging finner man i plan- og bygningsloven (1985) §§ 2 og 16, samt kapittel 6 og 7, og kommunelovens §§ 1,5 og 44 til 47 (ibid:106).

Plan- og bygningsloven og kommuneloven stiller imidlertid ulike, og til dels motstridende, krav til kommunal planlegging. For det første vektlegger plan- og bygningsloven en planleggingsmodell som er basert på medvirkning, mens kommuneloven vektlegger en tradisjonell byråkratisk planleggingsmodell (Hagen, 2001). En planleggingsmodell basert på medvirkning vil si at involverte parter får innflytelse i planleggingen og ved utforming av mål og tiltak. Dette er en åpen planprosess med lav terskel for deltakelse, hvor man vektlegger toveiskommunikasjon, lokal kunnskap, helhetstenkning og iverksetting og handling (Bergersen, 2000c). En tradisjonell byråkratisk planleggingsmodell er på den annen side basert på en hierarkisk modell, hvor planleggingsprosessen er administrativ og beslutningene er politiske. Innen denne modellen vil planens premisser, og dens innhold, bli bestemt av få aktører. Planprosessen er ukjent for de fleste, det er høy terskel for deltakelse, og planen blir som oftest utarbeidet av fagfolk før den blir lagt ut til høring (ibid.). For det andre vektlegger plan- og bygningsloven og kommuneloven ulike hensyn angående kommunens planansvar (Hagen, 2001). I plan- og bygningsloven vektlegges et samfunnsperspektiv, hvor kommunen er en samfunnsutvikler i forhold til all virksomhet innenfor et geografisk område (ibid). Innen dette perspektivet ligger hovedfokus på å samordne både privat og offentlig virksomhet i kommunen (Gravrok, 2000a). I kommuneloven vektlegges kommunen som organisasjon, hvor planlegging avgrenses til den virksomhet som kommunen driver (Hagen, 2001). Gravrok (2000a) hevder med bakgrunn i dette at en hovedutfordring ved kommunal styring og planlegging er samtidig å kunne samordne kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon.

Etter Plan- og bygningsloven er kommunen forpliktet til regelmessig planlegging for å samordne fysisk, økonomisk, sosial, kulturell og estetisk utvikling innen kommunen (Gravrok, 2000a). Videre er kommunene pålagt å utarbeide en overordnet kommuneplan, som skal bidra til at hele kommunens virksomhet er rettet mot de samme mål. Denne planen skal bestå av en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter mål for utvikling i kommunen, retningslinjer for de ulike sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre ressurser. Den kortsiktige delen omfatter et samordnet handlingsprogram for de ulike sektorenes virksomhet de nærmeste årene (ibid). Denne planen skal rulleres hvert 4. år, helst i forbindelse med valg, slik at man har mulighet til å korrigere den langsiktige og den

kortsiktige delen hvis det skulle være behov for det (Hagen, 2001). Selv om den overordnede kommuneplanen er lovpålagt med en langsiktig og kortsiktig del, har den enkelte kommune stor frihet til å bestemme utforming og innhold. Forebyggende barne- og ungdomsarbeid blir imidlertid, i følge Gravrok (2000a), sjelden diskutert i disse planene. Dette til tross for at plan- og bygningsloven særlig vektlegger sikring av barn og unges interesse (Hagen, 2001). Når en kommune skal gå fra et overordnet nivå til praktisk gjennomføring, benyttes gjerne mer detaljerte planer slik som reguleringsplaner, utbyggingsplaner, kommundelplaner og konsekvensutredninger (ibid).

Statlige krav og anmodninger om kommunale planer kommer også i form av delplaner (Hagen, 2001). I 2001 var det, ved siden av de planer som er hjemlet i plan- og bygningsloven og kommuneloven, forventet at kommunene skulle utarbeide omlag 30 forskjellige delplaner (ibid.). Her inngår plankravet om alkoholpolitisk handlingsplan. Selv om delplanene ikke er i strid med planforskriftene i plan- og bygningsloven og kommuneplanen, er de blitt kritisert for å lede oppmerksomheten bort fra helhetlig tenkning og samordning. Dette har medført at man i tilknytning til flere av delplanene, blant annet alkoholpolitisk handlingsplan, har tatt inn formuleringer om å koble planaktivitet til den overordnede kommuneplanen og økonomiplaner (Hagen, 2001). Videre har kun et fåtall av disse 30 delplanene like høye ambisjoner om medvirkning som det kommer til uttrykk i plan- og bygningsloven (ibid).

Hagen (2001) mener at det er flere årsaker til denne fremveksten av delplaner, som i all hovedsak kom på 1990-tallet. Ettersom kommunene disponerer store ressurser og har avgjørende betydning for å sette politikk ut i livet, kan staten ha et ønske om at kommunene skal dokumentere gode arbeidsvaner. Videre kan man, i forlengelse av dette, spørre seg hvorvidt staten ønsker å styre kommunene noe mer i ønsket retning. En tredje årsak kan være at man innen kommunen har ambisjoner på vegne av egen sektor og/eller profesjon, og derfor ønsker en plan for et spesielt satsningsområde (ibid).

Med bakgrunn i fremveksten av de statlige plankrav, ofte kombinert med til dels detaljerte forskrifter og øremerking av økonomiske midler, kan det virke som om staten kontrollerer og detaljstyrer den kommunale planaktiviteten i større grad enn tidligere (Hagen, 2001). Statens detaljstyring og kommunens frihet er en diskusjon som vil være sentral både i kapittel 4.5, og i del 3 i denne studien. Imidlertid kan man i denne sammenheng stille spørsmål om hvorvidt kommunene oppfatter planlegging mer som plikt enn som noe de opplever som fornuftig og

nyttig. Gjelder eventuelt statlig kontroll og detaljstyring, og liten grad av medvirkning, også for alkoholpolitisk handlingsplan? Tar eventuelt en slik plan oppmerksomheten vekk fra helhetstenkning og samordning innen kommunen? Hvilken betydning vil dette eventuelt ha for målformulering og iverksetting av planen i kommunene? Dette er viktige spørsmål som jeg hadde fokus på i analysearbeidet og i de etterfølgende intervjuer, som vil være viktig diskusjon i del 2 og 3.

3.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Det finnes ikke noe rapporteringssystem for planarbeid som blir gjort i og av kommuner pr. i dag (Hagen, 2001:117). Det foreligger derfor lite kunnskap om hvordan kommuneplanlegging fungerer i praksis, og om sammenhengen mellom de ulike planleggingsaktivitetene (ibid).

Dette betyr at man for eksempel kjenner lite til sammenhengen mellom en overordnet kommuneplan og økonomiplan, og delplaner slik som alkoholpolitisk handlingsplan. Et viktig spørsmål blir derfor hvorvidt de kommunale planaktivitetene har noen funksjon – og hvorvidt de har gitt noen andre vedtak og løsninger enn om denne planleggingen ikke hadde funnet sted?

Jeg deler vurderingen til Kleven (1998:39) når han fremhever at planlegging først og fremst er et hjelpemiddel for å nå et mål. Man kan ikke tvinge kommuner til å planlegge mot sin vilje; planlegging må fremstå som et fornuftig hjelpemiddel for dem skal fatte beslutninger (ibid). Planlegging er heller ikke et mål i seg selv, og for mye planlegging kan føre til svekket initiativ og handlingsevne. Planer som angir problemløsning er av liten verdi dersom nødvendige tiltak ikke settes ut i livet (Bergersen, 2000b). Videre er en plan kun ett av flere innspill på et fagområde, og antakelig lar både politikere og administrasjon seg også påvirke av andre forhold når vedtak skal fattes (Hagen, 2001). Den planleggingen som skjer i mange kommuner i dag kan derfor betegnes som ”tilpassende planlegging”, der en aksepterer at kommunesamfunnet og kommuneorganisasjonen har begrenset makt og at andre kan sette dagsorden i lokalsamfunnet (Gravrok, 2000a). Det kan derfor synes som den viktigste oppgaven innen kommunal planlegging er å sette dagsorden for hva som blir diskutert innen kommuneorganisasjonen og i lokalsamfunnet (Aarsæther og Hagen (red.), 2001).

Med dette nærmer jeg meg kjernen i denne studien; hvorvidt et statlig initiert planarbeid er et virksomt virkemiddel i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. I det neste kapitlet vil jeg derfor se nærmere på bakgrunnen for lovpåbudet om å utarbeide kommunal alkoholpolitisk handlingsplan.

Kapittel 4. Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som statlig styringsmiddel

I dette kapitlet vil jeg se nærmere på kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som statlig styringsmiddel. Først vil jeg imidlertid gjøre rede for nasjonal rusmiddelpolitikk, og rusforebyggende arbeid som del av den nasjonale rusmiddelpolitikken. Videre vil jeg gjøre rede for to statlige forsøk på å styre den lokale rusmiddelpolitikken; Regionprosjektet og alkoholovens § 1-7d. Jeg vil også drøfte i hvilken grad det foreligger kommunalt selvstyre utforming av den lokale rusmiddelpolitikk. Til slutt vil jeg presentere to kommunale støttespillere ved utformingen av den lokale rusmiddelpolitikken og ved utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan, samt gjøre rede for kunnskapsstatus på rusfeltet.

4.1 Nasjonal rusmiddelpolitikk

Den nasjonale rusmiddelpolitikken er forankret i ”Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2006-2008”, og viderefører rusmiddelpolitikken som ble utformet i ”Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Dagens alkoholpolitikk ble i stor grad utformet på midten av 1800- tallet og frem mot opphevelse av brennevinsforbudet i 1927 (NOU 1995:24:34).

Utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk er at alkohol er en legitim og lovlig vare (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Som vist i kapittel 2 kan imidlertid alkoholbruk medføre store problemer og skader, både for individ og samfunn. Med bakgrunn i det har man vektlagt et folkehelseperspektiv i dagens rusmiddelpolitikk, og en nasjonal målsetning er å redusere det totale alkoholforbruket (NOU 1995:24:74). Et folkehelseperspektiv medfører en forskyvning fra individets problemer til forholdet mellom totalforbruk, antall storforbrukere, drikkemønster og skaderisiko (ibid). Forskyvningen har nær sammenheng med antall storforbrukere i et samfunn, og en erkjennelse av at store deler av det en forbinder med alkoholproblemer i en samfunnsmessig sammenheng først og fremst er forbundet med ”vanlig” alkoholbruk. Det handler også om at de definerte alkoholmisbrukernes problemer ofte kommer av sosiale og individuelle forhold – ikke av alkoholen. Og sist, men ikke minst, handler det om forskning som viser at forebygging av hele befolkningen synes å være en bedre måte å oppnå gode resultater enn behandling (NOU 1995:24:74). Hovedmålet i dagens rusmiddelpolitikk er derfor å redusere de sosiale og helsemessige skadene av alkoholforbruk,

ved å påvirke når, hvordan og hvor mye alkohol som brukes av hvem (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

Som det ble gjort rede for i kapittel 2, ser det ut til at tiltak som begrenser tilgjengelighet av alkohol for den enkelte, også begrenser totalforbruket og skadevirkninger av alkohol i et samfunn. Dette er kjernen i totalkonsumteorien. Totalkonsumteorien er utgangspunktet for den norske kontrollpolitikken, som igjen er en sentral del av den norske alkoholpolitikken (NOU 1995:24:76). Tilbudsregulerende og etterspørselsreduserende tiltak er å betrakte som kontrollpolitiske virkemidlene. Internasjonalt blir den norske kontrollpolitikken ansett for å være en restriktiv politikk (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Norge kommer imidlertid relativt godt ut i europeisk sammenheng både når det gjelder totalforbruk og alkoholrelaterte problemer og skader, og det kan se ut til at bruk av kontrollpolitiske virkemidler er en viktig årsak til dette (ibid).

4.2 Rusforebyggende arbeid som del av den nasjonale rusmiddelpolitikken

Forebyggende arbeid er et av fire satsningsområder i en enhetlig nasjonal rusmiddelpolitikk (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). De andre satsningsområdene er kontroll, behandling og rehabilitering (ibid).

Som nevnt i kapittel 4.1 vektlegges folkehelseperspektivet i utformingen av den nasjonale rusmiddelpolitikken. Folkehelseperspektivet skal også ligge til grunn for forebyggende arbeid (Helse- og omsorgsdepartementet, 2007:7). Samtidig ønsker man i det rusforebyggende arbeidet å prioritere barn og unge, spesielt de som befinner seg i en risikosone for problemutvikling. Begrunnelsen for en slik prioritering er at barn og unge er mer sårbare, og har mindre mulighet til å påvirke sin egen livssituasjon, enn voksne mennesker. Man mener derfor at de har krav på å bli beskyttet for negative konsekvenser, både av eget og andres rusmiddelbruk (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

I utforming av den nasjonale rusmiddelpolitikken står kommunene sentralt (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Allerede i St. meld. nr. 37 (1992-93) ble det uttalt at en felles tilnærming i kommunalt rusforebyggende arbeid er lite effektivt, da forholdene i norske kommuner er svært ulike. Internasjonale studier viser også at rusforebyggende arbeid er mest effektivt når det er tilpasset lokale forhold, hvor beslutninger kan tas så nært de berørte parter som mulig (Helland og Øia, 2000, Schancke, 2003).

Kommunene har derfor en viktig rolle både i utforming av rusmiddelpolitikk generelt og i utforming, samordning og gjennomføring av det rusforebyggende arbeidet på lokalt nivå (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

I og med at norske kommuner har stor betydning for utforming av den nasjonale rusmiddelpolitikken, er det over flere år blitt foretatt flere endringer som skal styrke det kommunale rusforebyggende arbeidet. Her inngår blant annet flere revisjoner av alkoholloven og pilotprosjektet Regionprosjektet (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Hvorvidt disse endringene medfører en reell styrket kommunal rusforebyggende innsats, eller om det i virkeligheten medfører en sterkere nasjonal styring av kommunene, kan imidlertid diskuteres. Dette er en viktig diskusjon som jeg vil se nærmere på i kapittel 4.5. I den videre fremstillingen vil jeg gjøre rede for Regionprosjektet.

4.3 Regionprosjektet

Regionsprosjektet er et pilotprosjekt som ble initiert opprettet i ”Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005”, hvor man ønsket å utvikle målrettede og samordnede rusmiddelforebyggende metoder på lokalt nivå (www.shdir.no). Prosjektets målsetning var ”å utvikle gode forebyggende tiltak, og å videreutvikle eksisterende tiltak, med sikte på å begrense rusmiddelbruk og rusmiddelrelaterte skader, med hovedfokus på barn og unge” (Baklien m.fl., 2007:9).

113 kommuner, fordelt på 63 søknader, søkte om deltakelse i prosjektet. 6 kommuner og regioner ble valgt ut til å delta – Haugesund, Narvik, Os i Hordaland, Nesodden, Larvik, og Hareid, Sande, Herøy og Ulstein om et felles prosjekt (www.shdir.no). Prosjektet ble i gang satt i 2003, og avsluttet høsten 2006. I den perioden mottok prosjekregionene til sammen 20 millioner kroner, fordelt etter innbyggertall (ibid.)

Sosial- og helsedirektoratet var ansvarlig for den sentrale styringen av prosjektet. De fikk også i oppgave å utforme en meny bestående av 12 anbefalte forebyggingstiltak, som prosjektkommunene kunne velge fra. De regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål skulle gi faglig veiledning og oppfølging til prosjektkommunene (Baklien m.fl., 2007). SIRUS fikk i oppdrag å evaluere Regionprosjektet. Målsetninger med evalueringen var å:

- avdekke hvordan Sosial- og helsedirektoratet, og prosjektkommunene, oversatte og fortolket Handlingsplanens intensjoner²,
- finne ut hvordan ekstra økonomiske bevilgninger til rusforebyggende arbeid, sammen med sentral styring og faglig oppfølging, ble omsatt i tiltak på lokalt nivå.,
- undersøke hvordan organisering av prosjektet, både sentralt og lokalt, virket inn på implementeringer og gjennomføringen av tiltak,
- avdekke om det var holdepunkter for at innsatsen bidro til redusert rusmiddelbruk, færre rusrelaterte skader og problemer, og redusert tilgang på alkohol for mindreårige,
- finne ut om ressursinnsatsen ga andre gevinster i lokalsamfunnet, blant annet i form av kompetanseheving eller nye samarbeidsstrukturer,
- trekke ut erfaringer som man kan bygge videre på i andre lokalbaserte tiltak.

(Baklien m.fl., 2007).

Resultatene fra evalueringen ga ingen støtte for at prosjektet har ført til redusert rusmiddelbruk og færre alkoholrelaterte skader. Det er heller ingenting som tyder på det har bidratt til å begrense barn og unges tilgang til alkohol. Når det gjelder barn og unges kunnskap om rus og holdninger, og foreldres grensesetting og kommunikasjon om rusmidler, var også resultatene dårlige (Baklien m.fl., 2007). Disse resultatene kan, i følge evalueringen, ha flere årsaker. Blant annet viste det seg at kun et fåtall av de tiltakene som Sosial- og helsedirektoratet hadde anbefalt hadde dokumentert effekt på rusmiddelbruk og rusrelaterte skader. Videre fikk også prosjektkommunene godkjent andre tiltak som hadde lite dokumentert forebyggingseffekt. Ingen av prosjektkommunene satset på virksomme strategier, slik som regulering av alkoholens tilgjengelighet og intensivt håndheving av salgs- og skjenkebestemmelser. Flere av tiltakene som ble benyttet ble også iverksatt som ufullstendige "light-versjoner", og flere tiltak hadde et langt tidsperspektiv utover prosjektperioden (Baklien m.fl., 2007). Regionprosjektet ser imidlertid ut til å ha hatt andre gode effekter, slik som lokal samordning og eierskap. Den lokale organiseringen av prosjektet ser ut til å ha vært god og funksjonell, med samordning av personalressurser på tvers av etater og avdelinger. Prosjektet hadde også en sterk politisk og forvaltningsmessig forankring i de fleste prosjektkommunene. Videre styrket flere av prosjektkommunene det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet, og økte den lokale kompetansen med hensyn til tilpasning og videreutvikling av tiltak (ibid).

² Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005.

4.4 Alkoholloven – nasjonal styring gjennom lokalt lovverk

Som jeg nevnte i kapittel 1 kan begrepet styringsmiddel betraktes som er virkemiddel for å styre utviklingen i en ønsket retning (Sverdrup, 2002:38). I norsk rusmiddelpolitikk er alkoholloven et viktig virkemiddel for å redusere totalforbruket av alkohol og de skadevirkninger som alkoholbruk kan medføre (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Blant annet er flere av de kontrollpolitiske tiltakene som regulerer tilbud og etterspørsel nedfelt i alkoholloven, slik som bevillingsordningen (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Alkohollovens rammer er imidlertid vide, og lovverket gir kommunene stor frihet til å utforme sin egen rusmiddelpolitikk (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Lovverkets vide rammer skyldes, som tidligere nevnt, betydningen av lokal tilpasning og forankring av kommunal rusmiddelpolitikk. Etter min vurdering kan imidlertid kommunal frihet få store konsekvenser for den nasjonale rusmiddelpolitikken, ettersom en forutsetning for å kunne oppnå nasjonale målsetninger er at de blir fulgt opp på kommunalt nivå. Jeg vil derfor hevde at man innen nasjonal rusmiddelpolitikk i stor grad er avhengig av den rusmiddelpolitikken som kommunene fører. Mye tyder også på at implementering av nasjonal rusmiddelpolitikk på kommunalt nivå har medført utfordringer, ikke minst for å oppnå nasjonale mål som redusert alkoholforbruk og færre skadevirkninger. Dette kan illustreres ved å se på kommunenes bruk av bevillingsordningen, deres mulighet til å regulere salgs- og skjenkebestemmelser, innen alkoholpolitikken. Undersøkelser som er gjort i forbindelse med norske kommuners forvaltning av alkoholloven viser at antall skjenkesteder har økt fra 2 439 i 1980 til 7 267 i 2006 (Lauritzen, 2008). Samtidig har det vært en markant økning andelen skjenkesteder som har anledning til å selge brennevin (ibid). En slik utvikling kan tyde på at den kommunale rusmiddelpolitikken er blitt vesenlig liberalisert de senere år, noe som også blir slått fast i flere forskningsrapporter (Lauritzen, 2007 og 2008, Baklien m.fl., 2007, Sosial- og helsedirektoratet, 2006).

Mens man fra statlig hold ønsker å benytte alkoholloven og dens kontrollpolitiske virkemidler for å redusere totalforbruket og problemer knyttet til alkoholbruk, har det med andre ord skjedd en liberalisering av alkoholpolitikken på kommunalt nivå. Slik sett kan det oppstå konflikt mellom nasjonale målsetninger, og den frihet kommunene har til å utforme sin rusmiddelpolitikk. Men staten har mulighet til å legge føringer i den lokale rusmiddelpolitikken, og i den videre fremstillingen vil jeg se nærmere på alkoholloven og en viktig revisjon den har gjennomgått. Denne revisjonen omhandler å synliggjøre de

styringsmuligheter kommunene har til å føre en restriktiv alkoholpolitikk, og gjelder påbudet om å utarbeide kommunal alkoholpolitisk handlingsplan (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)).

4.4.1 Bakgrunn for alkoholovens § 1-7d

Verdens Helseorganisasjon vedtok i 1977 planen ”Helse for alle år 2000”, og i denne planen ble det anbefalt at alkoholforbruket på verdensbasis burde reduseres med 25 % innen år 2000 (St. mld. nr. 37 (1992-93)). Stortinget sluttet seg til denne målsetningen for Norges del med behandlingen av St. meld. nr 1 (1987-1988) ”Alkohol og folkehelse”. Slutningen har hatt stor betydning for utarbeidelse av Ot. prp. nr. 7 (1996-1997) og Innst. O. nr. 59 (1996-1997), som også er å regne for forarbeider til alkoholovens § 1-7d (Rundskriv I-6/98).

Utgangspunktet for Ot. prp. nr. 7 (1996-97) og Innst. O. nr. 59 (1996-97) var altså at det totale nasjonale alkoholforbruket skulle reduseres. Videre ble det ansett som hensiktsmessig at sentrale deler av alkoholpolitikken fortsatt skulle ligge hos kommunene. Som vist i kapittel 4.4, kan imidlertid utforming kommunal alkoholpolitikk hindre oppnåelse av nasjonale målsetninger. Med bakgrunn i slike hindringer ble det understreket at kommunal alkoholpolitikk skulle ligge innenfor nasjonalt fastsatte rammer, og at staten skulle legge bedre til rette for en helhetlig kommunal rusmiddelpolitikk – med særlig fokus på barn og unges oppvekstssituasjon (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). I den forbindelse ble kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner foreslått som et mulig nyttig arbeidsverktøy. Kun et mindretall i det alkoholpolitiske utvalget gikk imidlertid inn for en lovfestet plikt til å utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner (ibid).

På høringstidspunktet hadde godt over halvparten av norske kommuner allerede utarbeidet en slik handlingsplan (Rusmiddeldirektoratet, 2000). Kun et fåtall kommuner uttalte seg imidlertid om lovforslaget om lovfestet plikt, og de som uttalte seg var delt i synet (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Noen kommuner uttalte at det var vanskelig å føre en målrettet alkoholpolitikk, og man opplevde alkoholoven som et svakt virkemiddel ved utformingen av en restriktiv alkoholpolitikk. Andre kommuner ønsket en ytterligere liberalisering av den kommunale alkoholpolitikken, og ønsket derfor fortsatt vide rammer for å oppnå det (ibid). Kommunene som gikk inn for en lovfestet plikt til å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan mente at slike planer kunne bidra til en bevisst helhetlig rusmiddelpolitikk i kommunene. Kommunene som gikk i mot en lovfestet plikt mente at kommunene selv burde ha rett til å

velge hvilken form de ville bruke for å diskutere og avgjøre alkoholpolitikken (Ot. prp. nr. 7 (1996-97))

Rusmiddeldirektoratet og Kommunal- og arbeidsdepartementet kom også med høringsuttalelse i forbindelse med lovforslaget. Rusmiddeldirektoratet mente at mange kommuner antakelig ville være tjent med å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, men at det måtte være opp til hver enkelt kommune å vurdere behovet for en slik plan. Kommunal- og arbeidsdepartementet var også i mot lovforslaget (Ot. prp. nr. 7 (1996-1997)).

På bakgrunn av det alkoholpolitiske utvalgets uttalelse, og de mottatte høringsuttalelsene, konkluderte Sosial- og helsedepartementet med at en lovfestet plikt til kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner ikke ville være hensiktsmessig (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Man vektla at planen først og fremst måtte oppleves som et nyttig arbeidsverktøy i kommunene, og at en lovfestet plikt ikke ville gi noen garanti for en mer helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk. Det ble derfor bestemt at man ved revisjon av alkoholloven i stedet ytterligere skulle klargjøre hvilke styringsmuligheter kommunene hadde, samt utvikle veileder for alkoholpolitisk handlingsplan (ibid).

Komiteen som utarbeidet det etterfølgende dokument, Innst. O. nr. 59 (1996-97), vurderte at en lovfestet plikt til å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan ville gi planen større status. Et flertall av komiteens medlemmer gikk derfor inn for å pålegge kommunene å utarbeide alkoholpolitikk handlingsplan.

Komiteens forslag var som følger:

*”I lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. skal ny § 1-7d lyde:
§ 1-7d Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan.*

Kommunen skal utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Departementet kan gi forskrifter om innholdet av kommunal alkoholpolitisk handlingsplan”. (Innst. O. nr. 59 (1996-1997)).

Paragrafen ble tilføyd ved lov 16. mai 1997 nr. 28, og trådte i kraft 1. januar 1998 (Rundskriv I-6/98).

De diskusjoner som kom opp i forbindelse med utredning av alkoholpolitiske handlingsplaner i Ot. prp. nr. 7 (1996-97) og Innst. O. nr. 59 (1996-97), og de problemstillinger som både kommuner, Rusmiddeldirektoratet og Sosial- og helsedepartementet kom med i sine

høringsuttalelser, er helt sentrale i min studie. Er det hensiktsmessig med en lovfestet plikt til å utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner? Vil en alkoholpolitisk handlingsplan medføre en mer målrettet og helhetlig rusmiddelpolitikk? Hvilken betydning har disse problemstillingene for en lovfestet plikt til å utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner i forhold til rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet? Dette er i stor grad aktuelle problemstillinger som jeg vil ta opp igjen ved analyse av datamaterialet i kapittel 6 og 7, og del 3.

4.4.2 Retningslinjer for alkoholpolitisk handlingsplan

Som man ser over gir lovteksten i alkohollovens § 1-7d ingen direkte retningslinjer om hva alkoholpolitisk handlingsplan skal inneholde. Det foreligger heller ingen forskrifter til denne bestemmelsen (Ot. prp. nr. 86 (2003-04)). Men, som det også kom frem i forrige kapittel, foreligger det føringer i forarbeidende til loven, i Ot. prp. nr. 7 (1996-1997) og Innst. O. nr. 59 (1996-97). I følge Innst. O. nr. 59 (1996-97) bør handlingsplanen angi de alkoholpolitiske hovedmål og delmål som kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, samt de virkemidler som tas i bruk for å nå målene. Handlingsplanen må også konkretisere hvilke tiltak kommunen skal satse på for å nå den nasjonale målsetningen om redusert alkoholforbruk. Videre bør planen behandles i hver kommunestyreperiode, da man mener at politisk styring er en forutsetning for å sikre oppnåelse av formålet med en handlingsplan (ibid). Disse kravene kommer også tydelig fram i etterfølgende dokumenter, som Rundskriv I-6/98 og Ot. prp. nr. 86 (2003-04). Et spørsmål er imidlertid hvorvidt de enkelte kommuner har tid og mulighet til å lese forarbeid til lov og rundskriv. Ved siden av føringer, forarbeider og rundskriv er det blitt utarbeidet en veileder for kommunal rusmiddelpolitisk plan, og i Ot. prp. nr. 86 (2003-04) blir det presisert at denne veilederen skal fungere som klare retningslinjer for alkoholpolitisk handlingsplan. Det er blitt utarbeidet to veiledere, utgitt av Sosial- og helsedepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. Den første veilederen ble utgitt i 1999, og en revidert og oppdatert utgave kom i 2006. I analysen av kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner vil jeg legge til grunn veileder som ble utgitt i 1999. Årsaken til at jeg benytter denne veilederen i stedet for oppdatert veileder er at to av de tre alkoholpolitiske handlingsplaner som jeg skal analysere er utarbeidet før 2006, noe som betyr at man har benyttet veilederen som ble utgitt i 1999. Ved gjennomgang av retningslinjer for alkoholpolitisk handlingsplan, benytter jeg derfor veilederen fra 1999.

For det første er det viktig å sikre helhetlig planlegging og integrering av alkoholpolitisk handlingsplan. Rusmiddelproblemer er sammensatte problemer som forutsetter tverrfaglig og

tverretattlig samarbeid, og man ønsker en enhetlig plan i stedet for en fragmentert plan. Man bør derfor se alkoholpolitisk handlingsplan i sammenheng med det øvrige planverket i kommunen (Sosial- og helsedepartementet, 1999). For det andre bør man gjøre rede for planprosessen, hvem som har deltatt og hvordan handlingsplanen skal behandles (ibid). For det tredje bør man beskrive den nasjonale og lokale rusmiddelsitasjonen. En slik beskrivelse kan synliggjøre eventuelle særtrekk og utfordringer hos den enkelte kommune, og bidra til å gi kommunen et best mulig grunnlag for å finne frem til gode og riktige tiltak (Sosial- og helsedepartementet, 1999). For det fjerde må kommunene formulere mål for sin rusmiddelpolitikk. Målformuleringene bør ta utgangspunkt i nasjonale mål og strategier, og overordnede mål i kommunalt planverk. På bakgrunn av målformuleringene bør også målgruppene for de ulike innsatsområdene avklares (ibid). For det femte må kommunene, på bakgrunn av oppsatte mål, utforme tiltak for måloppnåelse. Det er lite hensiktsmessig å omtale alle typer forebyggende tiltak i en slik handlingsplan, men det anmodes å gjøre rede for tiltak som regulerer tilgang til, og reduserer etterspørselen etter, rusmidler (Sosial- og helsedepartementet, 1999). For det sjette bør handlingsplanen inneholde et punkt om hvordan man har tenkt å gjennomføre planen. Her bør man avklare hvilke instanser i kommunen som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene, og hvordan samarbeidet skal gjennomføres. Det bør også vurderes når tiltakene skal gjennomføres, og hvorvidt det er behov for kompetanseheving (ibid). For det sjuende bør man vurdere handlingsplanens økonomiske konsekvenser. Det bør fremgå hvilke budsjettposter som skal dekke eventuelle kostnader de enkelte tiltakene kan medføre, og hvilke tiltak som eventuelt trenger tilførte midler. Tiltakene bør også settes opp i prioritert rekkefølge, da mulighet for gjennomføring ofte vil avhenge av økonomi og personalressurser (Sosial- og helsedepartementet, 1999). Til slutt er det viktig at handlingsplanen er forankret i den politiske ledelsen i kommunen. Handlingsplanen bør behandles hver kommunestyreperiode, og i forbindelse med rullering kan det være hensiktsmessig at planen blir evaluert. På bakgrunn av evaluering bør kommunens mål og tiltak i rusmiddelpolitikken tas opp til en ny vurdering (ibid).

Som det fremgår av redegjørelse av retningslinjer gitt i veileder av 1999 er det stor grad av samsvar mellom disse retningslinjene og kriterier for god planlegging som det ble gjort rede for i kapittel 3. Etter min vurdering legger imidlertid ikke veileder føringer for innholdet i kommunens rusmiddelpolitikk. Selv om kommunene skal ta utgangspunkt i nasjonale mål i sitt arbeid, står kommunene fritt i utformingen av den lokale rusmiddelpolitikken. Hvilke

muligheter har staten til å påvirke kommunenes rusmiddelpolitikk, og hvilken betydning har eventuelt en slik påvirkning for kommunalt selvstyre og autonomi?

4.5 Kommunens autonomi i utforming av lokal rusmiddelpolitikk

Andersen (1996:196) definerer kommunalt selvstyre som *”en viss grad av autonomi i forhold til statlig styring”*. Et sentralt spørsmål er imidlertid hvorvidt kommunene har frihet til utforme sin egen rusmiddelpolitikk, uten statlig styring? Det er mye som tyder på at det foreligger stor grad av kommunalt selvstyre på dette politikkområdet. Norske kommuner har en sentral rolle i utformingen av den nasjonale rusmiddelpolitikken, og alkohollovens vide rammer gir kommunene stor frihet til å utforme sin egen politikk. Selvstyre, eller autonomi, er imidlertid ikke noen entydig begrep (Hansen, 2005:184). Jeg vil derfor se nærmere på noen sentrale verdier som er knyttet til det lokale selvstyret og autonomi, for så å skille mellom tre aspekter ved kommunenes situasjon.

Sentrale verdier som er knyttet til det lokale selvstyret, og som har stått sentralt i kommunesituasjonens utvikling, er frihets- eller autonomiverdien, demokrativerdien og effektivitetsverdien (Rose, 2005:56). I følge Andersen (1996:196) er frihetsverdien knyttet til kommunens selvbestemmelse. I dag regnes frihetsverdien som et positivt frihetsideal, det vil si at kommuner ønsker frihet til å kunne gjøre ting på eget initiativ (Rose, 2005:57).

Demokrativerdien handler om at deltakelse i kommunepolitikken både er et mål i seg selv og et virkemiddel for å styrke demokratiet i samfunnet (Andersen, 1996:196). Innenfor kommuneinstitusjonen skal man redusere avstanden mellom de styrende og de som blir styrt, og gjennom demokratisk deltakelse skal man få innsikt i fellesskapets anliggende og lære å løse oppgaver i fellesskap (Rose, 2005:58). Effektivitetsverdien handler i stor grad om forholdet mellom faktiske behov og produserte tjenester (Andersen, 1996:196).

Oppgaveløsning krever ofte lokalkunnskap, og gjennom lokalt folkestyre mobiliseres slik lokalkunnskap. Slik blir løsningene bedre i samsvar med lokale behov (Rose, 2005:58-59). Det er viktig å presisere at denne redegjørelsen ikke er noen fullstendig liste over verdier for lokalt selvstyrets normative forankring. I følge Rose (2005:60) har for eksempel hensyn til likhet, utjevning og omfordeling, rettssikkerhet og makroøkonomisk styring fått en sentral plass i de senere år.

Man kan også skille mellom tre aspekter ved en kommunes mulighet for selvstyre eller autonomi (Hansen, 2005:204). Det første aspektet er handlingsrommet, det vil si hva

kommunene prinsipielt kan foreta seg og utøve uten statlig innblanding og kontroll (ibid). Det andre aspektet er handlingsevne, det vil si evnen til å følge opp de mål man har satt seg (Hansen, 2005:204). I debatten om lokalt selvstyre og autonomi kan det synes som om det er handlingsevnen, og de begrensninger som staten legger, som er i fokus. Men handlingsevne er ikke tilstrekkelig for å løse alle problemene som kommunene står overfor, eller til å følge alle målene de har satt seg (ibid). Med bakgrunn i dette handler det tredje aspektet om handlingsmuligheter, det vil si hva man rent praktisk kan gjøre (Hansen, 2005:204). Det er ved handlingsmulighetene at spørsmålet om autonomi i forhold til staten er interessant. Bidrar statlig lovgivning og statlige reguleringer og finansieringsordninger til å begrense de handlingsmuligheter kommunene ellers ville ha hatt til å fatte beslutninger (ibid)? Hvilken betydning har en kommunes handlingsmuligheter i forhold til utforming av lokal rusmiddelpolitikk? Hvilken betydning har statlig lovgivning og statlige reguleringer for kommunenes selvstyre og autonomi i den lokale rusmiddelpolitikken?

Men hva betyr kommunalt selvstyre? Vil kommunalt selvstyre si at kommunene skal være autonome i den betydning at staten ikke skal blande seg inn i deres virksomhet? I følge Andersen (1996:197) må staten ha en viss styring av kommunene for å kunne realisere nasjonale mål. For å relatere til denne studien har staten pålagt kommunene å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan for å oppnå nasjonale mål om å redusere totalforbruket av alkohol og de skadevirkninger som følger av slik bruk. Dette kan tolkes som uttrykk for direkte styring gjennom lov. Men det er likevel mye som tyder på at det mangler klare føringer om at kommunene skal føre en restriktiv rusmiddelpolitikk for å oppnå dette målet (Andersen, 1996:198). Slik sett kan statens bruk av styringsmidler være noe uklart; man pålegger kommunene å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, men gir kommunene stor grad av frihet til å utforme innholdet i handlingsplanen. Det kan tyde på at det er stor grad av kommunalt selvstyre innenfor den lokale rusmiddelpolitikken.

I følge Andersen (1996:203) er det mye som tyder på at det kommunale selvstyret innen rusmiddelpolitikken har begrenset reell betydning, fordi frihetsverdien ved et kommunalt selvstyre også er knyttet til en viss grad av selvbestemmelse for kommunene. Statlig styring er kun en side av kommunenes autonomi, en annen side handler om lokal handlekraft til å styre og påvirke utviklingen i lokalsamfunnet (ibid). Her kommer vi tilbake til et aspekt ved kommunenes mulighet for autonomi, nærmere bestemt handlingsmuligheter; hva kommunene rent praktisk kan gjøre. I den sammenheng kan man skille mellom to former for lokal

autonomi: ”type 1 autonomi” og ”type 2 autonomi”. ”Type 1 autonomi” handler om lokale myndigheters evne til å realisere sine interesser mest mulig uhindret av lokale sosiale og økonomiske forhold, mens ”type 2 autonomi” handler om hvilke rammer staten setter for kommunal handlefrihet (Andersen, 1996:203). Den første formen for autonomi handler om i hvilken grad kommunene kan føre en alkoholpolitikk så å si uavhengig av lokale økonomiske krefter, og om kommunene har de nødvendige virkemidler til å oppnå de alkoholpolitiske målene. Hvis man tar utgangspunkt i kommunal bevillingspolitikk, er det mye som tyder på at det foreligger store begrensninger med hensyn til denne formen for autonomi, da kjøp av private goder som alkohol ikke er knyttet til kommunen som geografisk enhet. Kommunene har for eksempel ikke mulighet til å bestemme hvor befolkningen skal handle. Slik sett vil den enkelte kommunens eventuelle begrensning på tilgang til alkohol ha lite effekt på forbruket hvis befolkningen lett kan få tilgang i en nabokommune. En kommune kan også ved en restriktiv politikk kunne tape næringsinntekter og arbeidsplasser som følge av for eksempel handelslekkasje og lavere utvikling av restaurantnæringen (ibid). Kommunene fremstår slik sett som en enhet som er for liten til å drive en selvstendig alkoholpolitikk, og med bakgrunn i det synes den enkelte kommunens frihet å være en teoretisk frihet. Og relatert til ”type 1 autonomi” og ”type 2 autonomi” synes det som om at en innenfor alkoholpolitikken har stort kommunalt selvstyre, men at det likevel er liten lokal handlefrihet (Andersen, 1996).

Det er altså mye som tyder på at norske kommuner i liten grad har reell lokal handlefrihet ved utforming av lokal rusmiddelpolitikk, noe som antakelig har stor betydning for den liberaliseringen man har sett innen kommunal alkoholpolitikk de senere år. Manglende lokal handlefrihet er også et tema som flere av kommunene i utvalget har fremhevet i intervju, og er en diskusjon som jeg vil utdype i del 3 av studien.

4.6 Støttespillere i det kommunale rusmiddelpolitiske arbeidet

Kommunen har flere støttespillere i det rusmiddelpolitiske arbeidet. Jeg vil her konsentrere meg om to viktige støttespillere, nemlig fylkesmannen og de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål. Bakgrunnen for dette valget er deres direkte tilknytning til og rolle i forhold til kommunene i det rusmiddelpolitiske og rusforebyggende arbeidet.

4.6.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen har flere arbeidsoppgaver i forbindelse med kommunens håndhevelse av alkoholloven. De har blant annet et opplæringsansvar overfor kommunene, og de skal veilede

og medvirke til å styrke kommunenes håndhevelse av alkohollovens bestemmelser. De skal også bistå kommunene i utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan. I dette arbeidet oppfordres fylkesmannen om å benytte alkoholloven, veileder, samt å samarbeide med de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål (Embetsoppdraget til Fylkesmennene på sosial- og helseområdet, 2006).

4.6.2 De regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål

De regionale kompetansesentrene ble etablert i 1994 på bakgrunn av St. mld. nr. 69 (1991-92). Det er pr. i dag 7 regionale kompetansesentre, fordelt på geografisk arbeidsområde (www.shdir.no/rusmidler/forebygging/kompetansesentre/). De regionale kompetansesentrene styres gjennom årlige oppdragsbrev fra Helsedirektoratet³, og hvert kompetansesenter har fått tildelt et eller flere fagområder der de skal ivareta og utvikle nasjonal kompetanse (ibid). I følge oppdragsbrevet for 2007 er et sentralt satsingsområde å styrke det rusforebyggende arbeidet i kommunene, blant annet ved å informere om erfaringer fra Regionprosjektet. Videre skal de regionale kompetansesentrene bistå kommunene i implementering av nasjonal rusmiddelpolitikk på lokalt plan. Dette innebærer blant annet å bistå kommunene i utforming av alkoholpolitisk handlingsplan, samt å sikre en koordinert innsats i det rusforebyggende arbeidet i kommunene ved blant annet å styrke kommunenes forståelse av virkemidler i henhold til alkoholloven (www.shdir.no/rusmidler/forebygging/kompetansesentre/).

4.7 Kunnskapsstatus på rusfeltet

”Ressursbruken skal i større grad gjøres avhengig av kunnskap om måloppnåelse”

(Sosialdepartementet, 2002:7). På nasjonalt nivå legges det vekt på at rusmiddelpolitikken skal ha realistiske mål, og at tiltakene velges ut fra kunnskap og resultater (ibid, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Rusmiddelpolitikken skal målrettes, og tiltakene vurderes ut fra måloppnåelse (ibid). Det finnes mye forskningsbasert kunnskap om bakgrunn for rusmiddelproblemer og hvorfor det oppstår risikogrupper, men det foreligger begrenset forskningsbasert kunnskap om hva som kan gjøres med problemene og ved tiltak som settes i verk (Sosialdepartementet, 2002). Det man imidlertid vet er at forebyggende arbeid er mest effektivt når det er tilpasset lokale forhold. Nasjonale myndigheter ønsker å stimulere utvikling av målrettede og samordnede forebyggende innsats på lokalt plan. Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan skal bidra til å sikre samordning og fremme helhetlig

³ Sosial- og helsedirektoratet endret navn til Helsedirektoratet den 01.04.08.

planlegging, og støtte opp under det øvrige forebyggende arbeider som kommunene driver (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, Helse- og omsorgsdepartementet, 2007). Så langt jeg kan se er imidlertid bruk av alkoholpolitisk handlingsplan som virkemiddel i kommunal rusmiddelpolitikk ikke blitt evaluert, og slik sett kjenner man lite til hvorvidt en slik plan har effekt i det lokale rusmiddelarbeidet. SIRUS har imidlertid fått i oppdrag å evaluere hvordan kommunene bruker alkohol-/rusmiddelpolitisk handlingsplaner til å utforme og påvirke lokale forhold på rusmiddelfeltet, hva pålegg om alkohol-/rusmiddelpolitisk handlingsplaner innebærer i praksis og hvilke forutsetninger kommunene har for å implementere så vel generelle handlingsplaner som konkrete enkelttiltak. Dette prosjektet vil etter planen bli avsluttet i desember 2009 (www.sirus.no.)

4.8 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for nasjonal rusmiddelpolitikk og kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som statlig styrings- og virkemiddel i forhold til denne. Så langt er det mye som tyder på at kommunal alkoholpolitisk handlingsplan kan betraktes som ett potensielt godt arbeidsverktøy for å styrke implementeringen av nasjonal rusmiddelpolitikk i en lokal kontekst. Ved utarbeidelse av handlingsplanen kan kommunene benytte veileder, som er å betrakte som retningslinjer som kommunen skal følge. Slik sett kan veileder både oppfattes som styringsmiddel og hjelpemiddel. Videre har de støttespillere i fylkesmannen og de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål. Det foreligger i liten grad sterke føringer fra staten om at kommunen skal føre en restriktiv rusmiddelpolitikk, noe som kan tyde på at kommunene har stor grad av autonomi. Det kan imidlertid synes som om kommunene har liten grad av lokal handlefrihet, både i forhold til egen næringsvirksomhet og i forhold til omkringliggende kommuner. Jeg tror at manglende lokal handlefrihet kan ha betydning for den liberalisering man har sett innen kommunal alkoholpolitikk. Liberalisering av alkoholpolitikken, som vil kunne føre til lettere tilgjengelighet av alkohol, vil igjen kunne påvirke det kommunale rusforbyggende arbeidet. Med bakgrunn i dette tror jeg at det er særdeles viktig at kommunene har fokus på bevillings- og kontrollordningen i den lokale rusmiddelpolitikken, og at det diskuteres som en del av kommunens alkoholpolitiske handlingsplan. Men i hvilken grad blir bevillings- og kontrollordningen vektlagt fokus i kommunenes rusmiddelpolitikk, og i kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner? Dette er et viktig spørsmål ved gjennomgang av datamaterialet. Før jeg presenterer og analyserer datamaterialet vil jeg i det følgende kapitlet presentere metodebruken i denne studien.

DEL 2: METODE OG EMPIRI

Kapittel 5. Metode og design

5.1 Innledning

Temaet for studien er statlig initiert planarbeid som lokalt arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Studien er blitt utført innenfor et masterstudium, noe som har medført flere metodiske begrensninger i form av tid og ressurser. Mine data gjør det ikke mulig å vurdere effekten av planarbeidet i forbindelse med kommunalt rusmiddel- og rusforebyggende arbeid. Så langt jeg kan se foreligger det heller ingen andre studier i Norge som har vurdert effekten av dette planarbeidet. Målet med studien er imidlertid å gi en tentativ forståelse av hvilken betydning utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan har for det kommunale rusmiddelarbeidet, og i hvilken grad det kan betraktes som et arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Slik sett kan studien gi tentativ kunnskap på et politikkområde hvor det i dag foreligger relativt lite forskningsbasert kunnskap.

5.2 Valg av metode

Et forskningsopplegg, eller en metode, er en plan for hvordan en studie skal utformes (Ringdal, 2001:103). En studies utforming vil som oftest bli bestemt av hensiktsmessighet i forhold til forskningsspørsmålet og det fenomenet som skal studeres (ibid). Med bakgrunn i tema og de to forskningsspørsmålene kan denne studien karakteriseres som en implementerings- eller iverksettingsstudie av lokal iverksetting av nasjonal politikk, der det nasjonale styringsmiddelet som anvendes er påbudet om å utarbeide kommunale planer på rusfeltet.

5.2.1 Evalueringsforskning

I følge Lødemel (1997:10) kan man skille mellom to tradisjoner innenfor implementeringsstudiet; evalueringsforskning og implementerings- eller iverksettingsforskning. Slik jeg forstår Lødemel (ibid) blir begge forskningstradisjonene benyttet i studiet av offentlig politikk, hvor målet blant annet er å studere effektiv styring. Evalueringsforskning kan favne om hele den politiske prosessen, fra beslutning om vedtak til gjennomføring. De fleste evalueringsstudier omhandler imidlertid effekten av lover og tiltak, og i hvilken grad den endelige målsetningen er oppfylt (Lødemel, 1997). I iverksettingsforskning er søkelyset på hva som skjer etter at politiske vedtak er fattet, og

politikk på et samfunnsområde er fastlagt (Offerdal, 2005:253). Iverksetting handler om ”å etterspore samsvar eller mangel på samsvar mellom et politisk vedtak og de handlingene vedtaket pålegger leddene i en offentlig forvaltning å gjennomføre, og kunne forklare eventuelle avvik” (ibid:273). Innen iverksettingsforskning finnes det ulike perspektiv til studiet av offentlig politikk, men det er vanlig å skille mellom et ”top-down”-perspektiv og ”bottom-up”-perspektiv (Lødemel, 1997:11). En nærmere presentasjon av disse perspektivene, samt hvilke perspektiv som blir benyttet i denne studien, vil jeg komme tilbake til i 5.2.1.

I mange tilfeller kan det være et utydelig skille mellom evalueringsforskning og implementerings- eller iverksettingsforskning (Lødemel, 1997:10). Etter min vurdering gjelder det også i denne studien, hvor jeg skal studere hvorvidt norske kommuner har fulgt opp og iverksatt det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, samt evaluere i hvilken grad en slik plan kan styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet.

Det finnes ulike retninger innen evalueringsforskning, noe som medfører at man definerer evaluering noe ulikt (Sverdrup, 2002:19). Almås (1990:13) forstår evaluering som en ”systematisk innsamling av data for å skilja og analysere verknaden av eit forsøk på å skape endring på eit gitt område... Analysere betyr i denne samanheng kritisk å forstå og forklare eit innsamla eller observert materiale (data)”. Sverdrup (2002:25) har definert evaluering som ”en eller annen form for verdifastsettelse av en eller annen form for virksomhet”. Jeg ønsker imidlertid i denne studien å benytte Krogstrups (2003:11) definisjon av evaluering; ”en systematisk, tilbakeskuende vurdering af processer, præstationer og effekter i offentlig politikk”. At evaluering er systematisk og tilbakeskuende vil si at det er en vurdering av en allerede gjennomført innsats på bakgrunn av en systematisk datainnsamling (ibid).

Ved gjennomgang av evalueringslitteraturen kan man også se at de ulike retningene og modellene innen evalueringsforskning blir kategorisert noe ulikt. I følge Sverdrup (2002:19) kan kategorisering bli gjort med bakgrunn i hvem som har utført evalueringen, hva som er evalueringens objekt eller tema, hva som er evalueringens formål og hvordan evalueringen gjennomføres. Sverdrup (ibid) skiller blant annet mellom følgende retninger; den formative, den summative, den beslutningsorienterte, den brukerorienterte, den prosessorienterte og den målfrie retningen. I følge Almås (1990:27) foreligger det mest grunnleggende skillet mellom

hypotetisk-deduktiv metode og induktiv metode. Ved hypotetisk deduktiv metode utledes empiriske konsekvenser med støtte i etablert teori, og de empiriske konsekvenser blir testet mot observert teori (ibid). Ved induktiv metode startet man med spørrende forestillinger og tester dem ut etter hvert som man får kunnskap på forskningsfeltet (Almås, 1990:27). Krogstrup (2003:13-14) skiller på den annen side mellom effektevaluering, prestasjonsevaluering, responsiv evaluering og brukermedvirkning i evaluering. På grunn av plasshensyn vil jeg ikke komme ytterligere inn på de ulike retningene her, men evalueringsretning- og modell som benyttes i denne studien vil bli nærmere presentert i kapittel 5.2.2. Det er imidlertid viktig å presisere at det ikke eksisterer noen gode eller dårlige evalueringsmodeller i seg selv; de møter ulike kunnskapsbehov og frembringer forskjellige former for kunnskap (Krogstrup, 2003:53). Slik sett avhenger evalueringens kvalitet først og fremst av om den faktisk vurderer det den sier den skal vurdere (ibid). Det er også i stor grad en flytende overgang og flere likhetstrekk mellom de ulike retningene og modellene; blant annet kan all form for evaluering betraktes som en sammenlignende aktivitet (Sverdrup, 2002). Slik sett kan det være vanskelig å skille mellom dem, noe som kan gjøre det vanskelig for en forsker å vite hvilken retning hun til enhver tid tilhører (ibid).

5.2.2 Bruk av metode i denne studien

Ved evalueringsforskning kan man benytte ulike former for samfunnsvitenskapelig metode (Almås, 1990, Sverdrup, 2002). Når man velger design og metode er det imidlertid viktig å ta hensyn til evalueringstype, praktiske muligheter, kostnader og omfang (ibid).

Data

Denne studien er utført med tre sett av data, og ved innhenting av data har jeg benyttet ulike metoder. Ved hjelp av tall fra Rusmiddeldirektoratet (2000) og SIRUS (Lauritzen, 2006 og 2007) kan jeg få belyst det første forskningsspørsmålet; hvorvidt norske kommuner følger opp det statlige politiske vedtaket å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Slik kan jeg også få informasjon om det har vært en økning i antall kommuner som har utarbeidet plan siden påbudet trådte i kraft, og eventuelle utviklingstrekk over tid. På bakgrunn av foreliggende tallmateriale fra SIRUS (Lauritzen, 2006 og 2007) og Statistisk sentralbyrå⁴ har jeg også

⁴ Informasjon om hvilke kommuner som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan er hentet fra SIRUS årlige rapport "Kommunens forvaltning av alkoholloven", hvor kommunene ved begynnelsen av hvert år blir bedt om å innrapportere situasjonen ved utgangen av foregående år. I denne studien har jeg benyttet rapporter basert på tall for utgangen av 2005 og 2006. Innbyggertall og andel barn og unge i alderen 0-17 år er innhentet fra databasen til Statistisk sentralbyrå.

utarbeidet en oversikt over kommuner med og uten alkoholpolitisk handlingsplan på et sett av variabler for årene 2005 og 2006⁵.

Den andre delen av studien ønsker jeg å belyse i hvilken grad et statlig initiert planarbeid slik alkoholpolitisk handlingsplan kan styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet. I dette arbeidet har jeg valgt jeg å se nærmere på seks kommuner; tre kommuner med og 3 kommuner uten alkoholpolitisk handlingsplan. Den første delen av arbeidet bestod i å analysere de tre alkoholpolitiske handlingsplaner som forelå i utvalget, ut fra bestemte analysekriterier. Den andre delen av dette arbeidet bestod i å intervju representanter fra de seks kommunene i utvalget. I denne delen av studien har jeg benyttet et forskningsopplegg basert på kun-etter-studier med kontrollgrupper, med forsøk på matching. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.4.

Perspektiv

Innen iverksettingsforskning er det vanlig å skille mellom to perspektiver; ”top-down”-perspektiv og ”bottom-up”-perspektiv (Lødemel, 1997:11). I et ”top-down”-perspektiv er fokus på lovgivers regler og intensjoner, hvor utformingen av politikken er atskilt ved at avgjørelsene blir fattet sentralt og iverksatt lokalt. Et mål på suksess innen dette perspektivet er i hvilken grad det er samsvar mellom de sentrale fastsatte målene, og den lokale gjennomføringen av tiltaket. Det forutsetter at målene er klart formulert, at det er stilt ressurser til rådighet og at de som er ansvarlig for iverksettingen blir styrt i et system med hierarkisk kontroll (ibid). Et ”bottom-up”-perspektiv handler om å se iverksetting som en prosess, hvor de som iverksetter et tiltak har en selvstendig rolle i den politiske utformingen (Lødemel, 1997:11). Et sentralt spørsmål er hva som fører til praktiske tilpassede resultater av offentlig politikk. Innen dette perspektivet er det flere forhold som er med på å forme iverksettingen, blant annet problemformuleringen, politiske vedtak og gjennomføring, samt deltakende aktører (ibid).

Men det er viktig å ikke overdrive skillet mellom et ”top-down”-perspektiv og et ”bottom-up”-perspektiv (Lødemel, 1997). Som oftest forutsetter iverksetting både prosesser som går ovenfra og ned, og prosesser som går nedenfra og opp; iverksetting er kjennetegnet av at

⁵ Heretter kalt kommuneoversikter, se vedlegg 1 og 2.

politikk som skal gjennomføres er i stadig utvikling i et samspill mellom intensjoner og realiteter (Offerdal, 2005:266)

I denne studien har jeg benyttet begge perspektiver. I arbeidet for å belyse det første forskningsspørsmålet har jeg benyttet et "top-down"-perspektiv, hvor jeg ser på hvorvidt vedtak kjennes igjen i handling. Med andre ord hvorvidt norske kommuner har fulgt påbudet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. I dette arbeidet ønsker jeg også å belyse følgende to underliggende spørsmål:

1. Finnes det noen sammenfallende kjennetegn ved de to grupper av kommuner på variabler som fylke, innbyggertall, andelen barn og unge i alderen 0-17 år og bystatus?
2. Benytter kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad alkoholpolitiske virkemidler enn kommuner uten en slik plan?

Formålet med de to underliggende spørsmålene er å se om tallmaterialet kan gi noen hentydning om hvorfor noen kommuner eventuelt ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, og hvorvidt det eventuelt har noen betydning at de ikke har utarbeidet en slik plan. Alkoholpolitiske virkemidler jeg har sett på er antall salgs- og skjenkesteder, tak på salgs- og/eller skjenkebevilling og innskrenking i salgs- og/eller skjenketid.

I arbeidet for å belyse det andre forskningsspørsmålet har jeg benyttet et "bottom-up"-perspektiv, hvor jeg ser nærmere på rammebetingelsene norske kommuner har i planarbeidet samt vurdere det lokale arbeidet uavhengig av en slik plan. Her ønsker jeg å se på iverksettelse, eller mangel på iverksettelse, som en prosess hvor også de som setter i verk tiltak spiller en selvstendig rolle i den politiske utformingen. I dette arbeidet ønsker jeg å belyse følgende tre underliggende spørsmål:

1. Har de tre kommunene i utvalget som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan en mer helhetlig rusmiddelpolitikk enn de tre kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan? Ettersom rusmiddelproblemer er et sammensatt problem er det viktig å samordne innsatsen slik at alle sider ved kommunens rusmiddelarbeid blir inkludert (Sosial- og helsedepartementet, 1999, Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Jeg vil derfor se om kommunene har vektlagt tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og samordning, og hvorvidt de har utformet tilbudsregulerende og etterspørselsreducerende tiltak.
2. Arbeider de tre kommunene i utvalget som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan mer målrettet og systematisk enn de tre kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan? Det er viktig å klargjøre mål som skal ligge til grunn for planleggingen, mål man ønsker

å løse og realisere (Aarsæther, 2001:13). Jeg vil derfor se hvorvidt kommunen har utarbeidet mål innen den lokale rusmiddelpolitikken, og i hvilken grad disse målene er i samsvar med den lokale rusmiddelsituasjonen og utforming av lokale rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak.

3. Hva mener de seks kommunene i utvalget om å benytte en handlingsplan, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid? Kommunenes egne synspunkter er etter min mening viktig i vurdering av et kommunalt arbeidsverktøy.

Evalueringsanalyse

Hvilken form for evalueringsanalyse man velger å benytte har sammenheng med hvilken fase av implementeringen av et tiltak som skal evalueres, hva som er i fokus og hvilke spørsmål man stiller (Sverdrup, 2002). Sverdrup (ibid) skiller mellom følgende former for evalueringsanalyse: prosessanalyse, måloppfyllelsesanalyse, tiltaksanalyse, effektivitetsanalyse, årsaksanalyse og effektanalyse. En omfattende evaluering vil kunne bestå av samtlige former for analyse, men av ulike grunner er det uaktuelt i de fleste studier (Sverdrup, 2002:57). I denne studien har jeg foretatt valg av analysemetode ut fra tilgjengelige ressurser og fokus for studien.

I den første delen av studien, hvor jeg benyttet et "top-down"-perspektiv, var jeg interessert i om norske kommuner fulgte opp det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Videre ønsket jeg å se om det eventuelt forelå noen sammenfallende kjennetegn ved de to grupper av kommuner, samt hvorvidt kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan benyttet alkoholpolitiske virkemidler i større grad enn kommuner uten en slik plan. Jeg var med andre ord interessert i hvorvidt lokale resultater var i samsvar med nasjonale mål. I dette evalueringsarbeidet benyttet jeg måloppfyllelsesanalyse, der det avgrensede målet ligger i den statlige føringen på at en slik plan er utarbeidet.

I den andre delen av studien, hvor jeg benyttet et "bottom-up"-perspektiv, var jeg interessert i hvorvidt alkoholpolitisk handlingsplan kan betraktes som et arbeidsverktøy for å styrke det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i norske kommuner. Jeg var med andre ord interessert i hvorvidt, og eventuelt på hvilke måter, virkemiddelet alkoholpolitisk handlingsplan førte til ønskete resultater. Med bakgrunn i dette rettet jeg søkelyset mot

organisasjons- og innsatsspørsmål, samt resultatmål og gjennomføringsspørsmål, i dokumentanalyse og intervjuer. I dette evalueringsarbeidet benyttet jeg en prosessanalyse.

Med bakgrunn i redegjørelse av data, forskningsopplegg, perspektiv og evalueringsanalyse kan man fastslå at jeg både har benyttet hypotetisk-deduktiv metode og induktiv metode i denne studien. I studiens første del benyttet jeg i stor grad hypotetisk-deduktiv metode, mens jeg i studiens andre del i større grad benytter en induktiv metode. Evalueringsarbeidet er med andre ord blitt gjort på nivåer; gjør kommunene det staten sier, og har det eventuelt noe å si om de gjør det staten sier?

5.3 Valg av kommuner

Kommuneoversikten for 2005 består av 428 kommuner, da 3 kommuner ikke innrapporterte til SIRUS hvorvidt de hadde utarbeidet alkoholpolitikk handlingsplan i 2005.

Kommuneoversikten for 2006 består av alle Norges 431 kommuner. Studiens andre del består av seks kommuner; tre kommuner med og 3 kommuner uten alkoholpolitisk handlingsplan.

Valg av kommuner er blitt foretatt med bakgrunn i matching i forhold til variabler som innbyggertall, andel barn og unge i alderen 0-17 år og bystatus. Det vil si at kommune A og D, B og E og C og F er tilnærmet like med hensyn til disse tre variablene. Jeg valgte å utelate kommuner som deltok i Regionprosjektet i denne studien.

Jeg kontaktet de seks aktuelle kommunene via mail til rådmennene, hvor formålet med studien ble presentert. Henvendelse ble sendt videre til aktuelle personer i kommunen som rådmennene anså som riktige kontaktpersoner i studien.

5.4 Kriterier for analyse av alkoholpolitisk handlingsplan

Sammenligningsgrunnlaget i en handlingsplan kan formuleres og legges inn når man utvikler evalueringskriterier (Sverdrup, 2002). Før jeg gikk i gang med analysen, måtte jeg derfor fastlegge noen kriterier som jeg kunne gå ut fra når jeg skulle foreta selve analysen.

Utgangspunktet for den konkrete utforming av analysekriterier var formålet med studien; i hvilken grad kan en alkoholpolitisk handlingsplan styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet.

Ved utforming av analysekriteriene benyttet jeg alkohollovens § 1-7d og dens forarbeider, for å se hva som var sentrale myndigheters intensjon med loven og dens begrunnelse for

innføring av alkoholpolitisk handlingsplan. Ved hjelp av veiledere utgitt av Sosial- og helsedepartementer (1999) og Sosial- og helsedirektoratet (2006) kunne jeg se hva man fra statlig hold ønsket at denne planen skulle inneholde og bidra til. På bakgrunn generell planteori kunne jeg vurdere hva en god plan må inneholde for å kunne bli et godt arbeidsverktøy. Videre har de underliggende spørsmålene, som ble presentert i kapittel 5.2.2, hatt en avgjørende betydning ved utforming av analysekriterier. På bakgrunn av de formulerte analysekriteriene ville jeg vurdere hvorvidt planprosessen, og plandokumentet, inneholdt elementer som er viktig for at en handlingsplan kan anses som et godt arbeidsverktøy.

I analysearbeidet fokuserte jeg i liten grad på hvorvidt kommunenes enkelttiltak i følge forskning hadde god forebyggende effekt. Dette ville ha krevd ytterligere informasjon fra kommunene, samt ytterligere ressurser i tid og omgang⁶.

5.5 Intervjuundersøkelsen

Informantintervjuer er en viktig kilde til informasjon, både som selvstendig datagrunnlag og som supplement til dokumentanalyse (Sverdrup, 2002). I studien benyttet jeg intervjuer som et supplement i de kommuner hvor jeg hadde gjennomgått og analysert alkoholpolitisk handlingsplan. I de kommunene hvor man ikke hadde alkoholpolitisk handlingsplan var intervjuene å oppfatte som et selvstendig datagrunnlag. Intervjuene ble av praktiske grunner gjennomført over telefon. I to av de tre kommunen som har plan, har jeg intervjuet representanter som har deltatt i utarbeidelse av planen. I den tredje kommunen var det kun en person som hadde deltatt i planarbeidet, og hun var i permisjon på intervjutidspunktet. I stedet intervjuet jeg en ansatt som er vikar i hennes sted, og som kjenner planarbeidet og plandokumentet relativt bra. I de tre kommunene som ikke hadde plan, har jeg intervjuet ansatte som til daglig arbeider innen kommunale instanser på dette fagområdet og derfor kjenner kommunens arbeid relativt bra.

I intervjuene fikk jeg mulighet til å gå i dybden på aktuelle temaer og problemstillinger. Og ved å intervju personer som har relevant kunnskap om temaet og i implementering av det aktuelle tiltaket, fikk jeg en mulighet til å få informantenes vurdering av det aktuelle temaet. I min studie var det også viktig at de forskjellige informantene ble stilt tilnærmet de samme spørsmålene, slik at jeg hadde et sammenligningsgrunnlag i etterkant. Jeg valgte derfor å

⁶ Analysekriterier og analyse av plandokumentet ligger vedlagt, vedlegg 5.

benytte en strukturert intervjuguide⁷, men med åpning for at informantenes egne tanker og vurdering kunne komme frem. En intervjuguide inneholder de emner og spørsmål som skal tas opp i et intervju, samt hvilken rekkefølge de skal ha (Kvale, 1997). Tatt i betraktning at spørsmålene omfattet store deler av den kommunale virksomheten på rusmiddelområdet, var det imidlertid rimelig å anta en person ikke kunne svare på alle spørsmålene. Jeg sendte derfor intervjuguide til informantene i forkant, slik at de kunne forbedre seg. I to av de tre kommunene uten plan ønsket også kommunen at jeg skulle intervju to personer, slik at alle spørsmålene kunne bli besvart best mulig. Slik har jeg sørget for best mulig gode og sikre svar på mine spørsmål. Intervjuene varte fra ca. 45 til 140 minutter. Naturlig nok varte intervjuene med kommunene uten plan noe lenger ettersom intervjuene var å regne som selvstendig datagrunnlag.

5.6 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for metode og design i studien. Det er knyttet flere svakheter ved dette forskningsopplegget, og det er flere forhold som studien ikke kan svare på. En svakhet er at man i liten grad har mulighet til å kontrollere for andre forklaringer, noe som kan bety at eventuelle observerte forskjeller kan skyldes noe annet enn selve plandokumentet. En annen svakhet er muligheten til å generalisere. Det er blitt hevdet at spesielt prosessanalyse og case-skildringer er subjektive, at de ikke kan gjentas og er vanskelige å falsifisere (Almås, 1990). Et motsvar mot dette er bruk av triangulering, som blant annet omhandler bruk av forskjellig type data, tolkningsperspektiver eller metoder for belyse det samme forskningsspørsmålet (ibid). Av hensyn til ressurser, tid og kapasitet er imidlertid ikke dette mulig i denne studien. Et annet motsvar er å gjennomføre brukerorientert prosessevaluering, hvor hensynet til brukerne teller mest (Almås, 1990). Etter min vurdering har jeg i noen grad vektlagt en brukerorientert retningen innen prosessevalueringen i andre del av studien, ved utforming av det tredje underliggende spørsmålet. Det er også viktig å presisere at jeg ikke har noe mål om å kunne generalisere mine funn til å gjelde alle landets kommuner. Målet med studien er å fremskaffe kunnskap som kan bidra til å gi tentativ kunnskap på et politikkområde hvor det i dag foreligger relativt lite forskningsbasert kunnskap, samt bidra til forskning gjennom å kunne stille nye spørsmål. Etter min vurdering avhenger derfor evalueringens kvalitet primært med hvorvidt den faktisk vurderer det den sier den skal vurdere, og at jeg gjennomfører en valid evaluering (Krogstrup, 2003).

⁷ Intervjuguiden se vedlegg 3 og 4.

Kapittel 6. Lokal gjennomføring av nasjonal politikk

Ved hjelp av kommuneoversikter kan jeg få belyst det første forskningsspørsmålet om hvorvidt norske kommuner følger opp det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Jeg kan også få belyst de to underliggende spørsmålene:

1. Finnes det noen sammenfallende kjennetegn ved de to grupper av kommuner på variabler som fylke, innbyggertall, andelen barn og unge og bystatus?
2. Benytter kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad alkoholpolitiske virkemidler enn kommuner uten en slik plan?

6.1 Graden av lokal gjennomføring av nasjonal politikk

Tabell 6.1. Andel kommuner som har alkoholpolitisk handlingsplan, i perioden 1989-2006.

År	Plan	Under utarbeidelse	Ingen	Ikke besvart
1989	21 %	18 %	61 %	0 %
1991	39 %	45 %	15 %	1 %
1993	46 %	19 %	33 %	2 %
1995	56 %	11 %	33 %	1 %
1997	59 %	16 %	23 %	3 %
1998*	52 %	26 %	20 %	2 %
1999	68 %	3 %	27 %	2 %
2001	77,3 %	-	20,1	2,5 %
2003	81,6 %	-	17,8 %	1,2 %
2005	84 %	-	15,3 %	0,7 %
2006	86 %	7 %	7 %	0 %

Kilde: Rusmiddeldirektoratet, 2000, Lauritzen, 2007. Finnes ikke offisielle tall for kategorien ”under utarbeidelse” for perioden 2001-2005. *=Innføring av lovpåbud 01.01.98.

Andelen kommuner som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan har steget jevnt i perioden 1989 til 2006. Ved innføring av lovpåbudet i 1998 hadde 78 % av landets kommuner utarbeidet, eller holdt på å utarbeide, alkoholpolitisk handlingsplan. I 2006 hadde 86 % av landets kommuner utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, mens 7 % holdt på å utarbeide en slik plan. Det anbefales fra statlig hold at kommunene i stedet for å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, utarbeider en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. I 2006 hadde 37,2 % av kommunene utarbeidet en alkoholpolitisk handlingsplan, mens 57,1 % hadde utarbeidet en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. 5,7 % av landets kommuner hadde utarbeidet en interkommunal handlingsplan (Lauritzen, 2007).

Kun 4,4 % av landets kommuner hadde verken alkoholpolitisk handlingsplan i 2005 eller 2006. 71,2 % av landets kommuner som ikke hadde plan i 2005, oppga å ha plan i 2006. 3 % av de som hadde plan i 2005, oppga å ikke å ha plan i 2006. Som man vil se i kapittel 7 gjelder dette blant annet en av kommunene i mitt utvalg. Denne kommunen informerte i

intervju at de nå er i planleggingsfasen for å utarbeide ny plan (mai 2008). Jeg tror derfor at det er rimelig å anta at også andre kommuner som tidligere har hatt plan, på et senere tidspunkt igjen vil komme til å utarbeide en slik plan. Også de to andre kommunene i utvalget er enten i planleggingsfasen, eller vurderer, å utarbeide en slik plan. Man kan derfor anta at andelen kommuner som har – eller vil komme til å ha – alkoholpolitisk handlingsplan, vil være enda høyere enn den er i dag. Ettersom dette er en plan som med jevne mellomrom skal evalueres og rulleres, er det imidlertid lite sannsynlig at andelen kommuner som til enhver tid har en slik plan vil ligge opp mot 100 %.

6.2 Sammenfallende kjennetegn ved de to gruppene av kommuner?

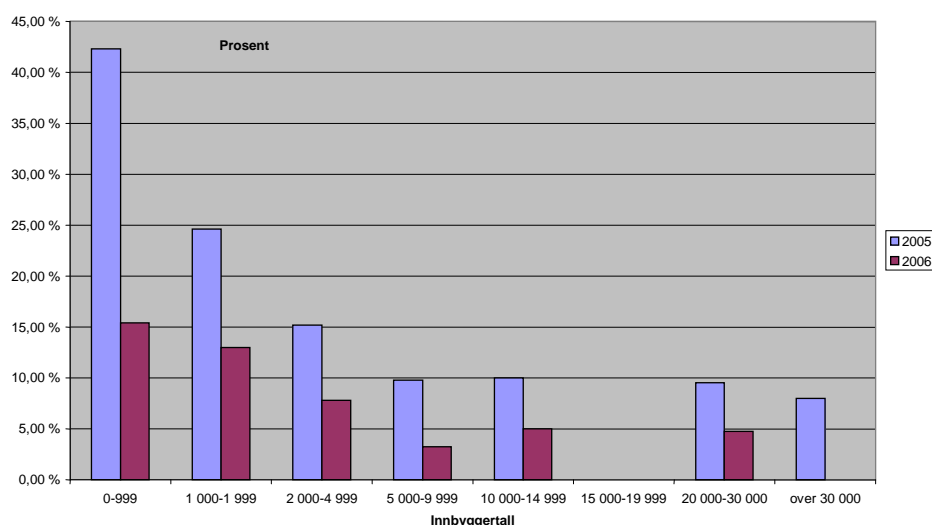
Som del av denne studien ville jeg se nærmere på om det fantes noen sammenfallende kjennetegn mellom de to grupper av kommuner – de med og de uten plan – på variabler som fylke, innbyggertall, andelen barn og unge i alderen 0-17 år og bystatus.

Fylke

I appendix tabell 6.2 kan man se antall (andelen) kommuner som ikke har alkoholpolitisk handlingsplan fordelt på fylke, i 2005 og 2006. Etter min vurdering er det imidlertid mye som tyder på at fylke ikke har noen betydning for hvorvidt en kommune har utarbeidet en slik plan.

Innbyggertall

Figur 6.1. Andel kommuner som ikke har plan fordelt på innbyggertall, i 2005 og 2006.



Det er flest kommuner med et lavt innbyggertall som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan. I kommuner med innbyggertall mellom 0-999 var det i 2005 11 av 26 kommuner (42,3 %) som ikke hadde utarbeidet en slik plan. Tallet var sunket til 13 kommuner i 2006 (15,4 %). I kommuner med innbyggertall mellom 1 000- 1 999 var det i 2005 17 av 69 kommuner (24,6 %) som ikke hadde utarbeidet plan. Tallet hadde sunket til 9 kommuner i 2006 (13 %). Når det gjelder kommuner med innbyggertall mellom 2 000-4 999 var det i 2005 21 av 141 kommuner (15,2 %) som ikke hadde plan. Tallet var sunket til å gjelde 11 kommuner i 2006 (7,8 %).

Kommuner med bystatus

89 kommuner i Norge hadde bystatus i 2005/2006, og av disse hadde 83 (93,3 %) utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan i 2005. I 2006 var dette tallet steget til å gjelde 86 kommuner, noe som vil si at 97,8 % av alle kommuner med bystatus hadde alkoholpolitisk handlingsplan i 2006.

Andel barn og unge i alderen 0-17 år

Andelen barn og unge i alderen 0-17 år var lavere for kommuner som ikke hadde utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan både i 2005 og 2006. Gjennomsnittlig andel barn og unge i alderen 0-17 år for kommuner som har utarbeidet plan var på 22,8 % totalt for hele landet i 2005, mot 23,7 % i 2006. Gjennomsnittlig andel barn og unge i alderen 0-17 år for kommuner som ikke har utarbeidet plan var på 22,2 % i 2005, mot 16,0 % i 2006. Det skilte med andre ord lite i 2005, mens forskjellen var betraktelig større i 2006.

6.3 Mer aktiv bruk av alkoholpolitiske virkemidler med alkoholpolitisk handlingsplan?

Alkoholloven er et viktig verktøy i norsk alkoholpolitikk, og flere av de kontrollpolitiske/alkoholpolitiske virkemidler som regulerer tilbud og etterspørsel er nedfelt i denne loven (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Undersøkelser av kommunenes forvaltning av alkoholloven viser imidlertid en utvikling som har gått i retning av en betydelig liberalisering av alkoholpolitikken lokalt (ibid). Norske kommuner fører med andre ord en relativt liberal alkoholpolitikk. Spørsmålet er imidlertid om kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad benytter alkoholpolitiske virkemidler enn kommuner uten en slik plan? Alkoholpolitiske virkemidler jeg har sett på denne studien er antall salgs- og skjenkesteder, hvorvidt man har satt tak på salgs- og/eller skjenkebevilling, og hvorvidt man har foretatt innskrenkning i salgs- og/eller skjenketid.

Salgssteder for øl.

I appendix tabell 6.3 kan man se antall innbyggere pr. salgssted for øl fordelt på fylke totalt, med og uten alkoholpolitisk handlingsplan, i 2005 og 2006. Når man ser landet under ett, har antall innbyggere pr. salgssted for øl steget fra 2005 til 2006; fra 1 075 innbyggere pr. salgssted til 1 083,9 innbyggere pr. salgssted. Det kan tyde på antall salgssteder har sunket fra 2005 til 2006. Dette er i tråd med forskning som viser at antall salgssteder for øl har gått gradvis ned, noe som langt på vei skyldes en nedgang i antall dagligvareforetninger (Lauritzen, 2008). Når det gjelder alle kommuner i landet som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, har også antall innbyggere pr. salgssted for øl steget fra 2005 til 2006; fra 1 053,4 innbyggere pr. salgssted til 1 094,8 innbyggere pr. salgssted. Men når det gjelder alle kommuner i Norge som ikke har utarbeidet plan, har imidlertid antall innbyggere pr. salgssted for øl sunket fra 2005 til 2006; fra 1 184,6 innbyggere pr. salgssted til 805,1 innbyggere pr. salgssted. Det kan tyde på at antall salgssteder for øl har steget for kommuner som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, til tross for at forskning viser at antall salgssteder for øl har gått gradvis ned. Tallene tyder også på at det i 2006 var færre salgssteder for øl i kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan enn i kommuner uten en slik plan.

Skjenkesteder.

Utviklingen i antall skjenkesteder viser en annen tendens enn utviklingen i salgssteder for øl i og med at det har vært en tredobling siden 1980 (Lauritzen, 2008). I appendix tabell 6.4 kan man se antall innbyggere pr. skjenkested fordelt på fylke totalt, med og uten alkoholpolitisk handlingsplan, i 2005 og 2006. Antall innbyggere pr. skjenkested har vært tilnærmet stabilt fra 2005 til 2006 når man ser landet under ett; fra 638 til 638,7 innbyggere pr. skjenkested. Når man ser på alle kommuner i landet som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, har imidlertid antall innbyggere pr. skjenkested sunket fra 2005 til 2006; fra 654,6 til 637,4 innbyggere pr. skjenkested. For alle kommuner i landet uten alkoholpolitisk handlingsplan har antall innbyggere pr. skjenkested steget fra 2005 til 2006; fra 572,4 til 685,9 innbyggere pr. skjenkested. Det kan tyde på at det i kommuner uten alkoholpolitisk handlingsplan er blitt færre skjenkesteder fra 2005 til 2006. Tallene tyder også på at det i 2006 var flere skjenkesteder i kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan enn i kommuner uten en slik plan.

Tak på salgs- og skjenkebevilling.

Kommunene kan begrense antall salgs- og skjenkesteder ved å sette tak på antall bevillinger (Lauritzen, 2008). Dette virkemidlet benyttes imidlertid i liten grad. I 2005 var det 26 kommuner (6 %) som hadde satt tak på salgsbevilling, og 37 kommuner (8,6 %) som hadde satt tak på skjenkebevilling. I 2006 var det 25 kommuner (5,8 %), og 33 kommuner (7,7 %) som hadde satt tak på skjenkebevilling. Svært få kommuner avslår søknad om bevilling. I 2006 var det for eksempel bare 2 % av kommunene som avslo søknader om skjenkebevilling (ibid). Men hvem er det fåtall av kommuner som faktisk benytter disse virkemidlene – har de utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan?

Av de 26 kommuner som hadde satt tak på antall salgsbevillinger i 2005, hadde 21 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (80,7 %). Av de 25 kommuner som hadde satt tak på antall salgsbevillinger i 2006, hadde 23 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (92 %). Av de 37 kommuner som hadde satt tak på antall skjenkebevillinger i 2005, hadde 34 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (91,9 %). Av de 33 kommuner som hadde satt tak på antall skjenkebevillinger i 2006, hadde 31 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (93,9 %).

Innskrenking i salgs- og skjenketid

Kommunene har også mulighet til å innskrenke eller utvide salgs- og skjenketid i forhold til hva alkoholoven benevner som normaltid (Lauritzen, 2008). Når det gjelder innskrenking i salgs- og skjenketid er det også totalt sett få som benytter dette virkemidlet i den kommunale alkoholpolitikken. Det er langt mer vanlig å utvide skjenketidene, og i 2006 ble det vedtatte utvidelse i skjenketid i over halvparten av kommunene i Norge (ibid). I 2005 benyttet i alt 17 kommuner (3,9 %) innskrenking i salgstid for øl, 44 kommuner (10,2 %) innskrenking i skjenketid for vin og øl, og 19 kommuner (4,4 %) innskrenking i skjenketid for brennevin. I 2006 var det 18 kommuner (4,2 %) som hadde benyttet innskrenking i salgstid for øl, 37 kommuner (8,6 %) innskrenking i skjenketid for vin og øl og 22 kommuner (5,1 %) innskrenking i skjenketid for brennevin.

Av de 17 kommunene som benyttet virkemidlet innskrenking i salgstid for øl i 2005, hadde 15 utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (88,2 %). Av de 18 kommunene som hadde benyttet dette virkemidlet i 2006, hadde 17 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (94,4 %).

Av de 44 kommunene som benyttet virkemidlet innskrenking av skjenketid for øl og vin i 2005, hadde 42 utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (95,5 %). Av de 37 kommunene som hadde benyttet dette virkemidlet i 2006, hadde 36 av dem utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (97,3 %). Av de 19 kommunene som benyttet virkemidlet innskrenking i skjenketid for brennevin i 2005, hadde 17 utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (89,5 %). Av de 22 kommunene som hadde benyttet dette virkemidlet i 2006, hadde alle kommuner utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan (100 %).

6.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

De fleste kommuner i Norge følger det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, og over halvparten følger statlige myndigheters anmodning om å utarbeide en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Det ser ut til at det først og fremst er kommuner med lavt innbyggertall, hvor andelen barn og unge i alderen 0-17 år er lav, som ikke utarbeider en slik plan. Hva tyder det på? Er resultatene et uttrykk for at kommuner med lavt innbyggertall og en større andel mennesker over en viss alder i mindre grad har behov for en slik plan som arbeidsverktøy i den lokale rusmiddelpolitikken? Hva skyldes i så fall det? Kan det tyde på at de i mindre grad har en problembelastet ungdomsbefolkning og/eller at man har god oversikt over situasjonen uavhengig av en slik plan?

Resultatene fra studien tyder også på at de kommunene som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan har flere innbyggere pr. salgssted for øl, og at de i større grad benytter alkoholpolitiske virkemidler som å sette tak på antall salgs- og skjenkebevillinger og innskrenking i salgs- og skjenketid. Det kan tyde på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan benytter alkoholpolitiske virkemidler mer bevisst i den lokale rusmiddelpolitikken. Men jeg har i denne studien kun sett på noen få alkoholpolitiske virkemidler som faktisk kan benyttes i den lokale alkoholpolitikken. Er det tilfeldig at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan faktisk i større grad benytter slike virkemidler, og ville resultatene ha vært annerledes hvis jeg hadde sett på andre alkoholpolitiske virkemidler? Blant annet tyder resultatene på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan har færre innbyggere pr. skjenkested enn kommuner uten en slik plan. Kan en sannsynlig forklaring på dette resultatet være at det først og fremst er kommuner med lavt innbyggertall og en relativt lav andel barn og unge, som ikke har utarbeidet plan, og at de fleste skjenkesteder finnes i befolkningsrike kommuner og i byer? Er det et uttrykk for at kommuner uten plan i mindre grad har behov for reguleringer, fordi de har få skjenkesteder og en relativt

lav andel barn og unge? Det kan i så fall tyde på at kommuner som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan i mindre grad har behov for både reguleringer og planarbeid i den lokale alkoholpolitikken, og slik sett har det liten betydning at de ikke har utarbeidet en slik plan.

Så langt kan jeg, ut fra et ”top-down”-perspektiv, konkludere med at norske kommuner i stor grad følger det statlige politiske kravet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Jeg var også nysgjerrig på hvorvidt et statlig initiert planarbeid, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, styrker det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet. Hvorvidt kan alkoholpolitisk handlingsplan betraktes som et hjelpemiddel for å styrke det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i norske kommuner? Med bakgrunn i dette vil jeg i de neste kapitlene se nærmere på 6 kommuner. Hvordan passer de seks kommunene inn i beskrivelsen over? Vil de tre kommunene med alkoholpolitisk handlingsplan ha flere innbyggere pr. salgssted for øl, og benytter de i større grad alkoholpolitiske virkemidler som å sette tak på salgs- og skjenkebevillinger og innskrenking i salgs- og skjenketid? Vil de 3 kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan, passe inn i beskrivelsen over? Er det kommuner med lavt innbyggertall, lav andel barn og unge, få skjenkesteder og lite behov for reguleringer i alkoholpolitikken?

Kapittel 7. Planarbeidets betydning i det lokale rusforebyggende arbeidet

I dette kapittelet vil jeg gå over til studiens andre del, hvor jeg med bakgrunn i et ”bottom-up”-perspektiv går nærmere inn på spørsmålet i hvilken grad et statlig initiert planarbeid, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, kan styrke det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet. I den sammenheng vil jeg presentere og diskutere datamaterialet basert på analyse av 3 plandokumenter og intervjuer med representanter fra de seks kommunene, med fokus på følgende tre underliggende spørsmål:

1. Har de tre kommunene i utvalget som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan en mer helhetlig rusmiddelpolitikk enn de tre kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan?
2. Arbeider de tre kommunene i utvalget som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan mer målrettet og systematisk enn de tre kommunene i utvalget som ikke har utarbeidet en slik plan?
3. Hva mener de seks kommunene i utvalget om å benytte en handlingsplan, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid?

7.1 Presentasjon av kommunene

Tabell 7.1. Opplysninger om kommunene i utvalget.

Opplysninger	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E	Kommune F
Fylke	Buskerud	Hordaland	Sør-Trøndelag	Akershus	Akershus	Akershus
By-nær kommune	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Innbyggertall	21 653	13 071	6 417	25 269	13 367	9 734
Andel barn og unge 0-17 år	24,7 %	25,5 %	24,8 %	24,8 %	26,1 %	25,1 %
Salgssteder for øl i 2005	13	23	12	25	6	8
Salgssteder for øl i 2006	13	21	12	18	7	7
Skjenkesteder i 2005	10	22	8	47	6	5
Skjenkesteder i 2006	13	18	8	50	7	4
Liter alkohol omsatt i 2006	470 658	612 579,6	242 722	2 107 213	347 800	*)
Alkoholpolitisk handlingsplan	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei

Kilde: Lauritzen, 2006 og 2007, SSB og kommunene selv. *) Kommune F har ikke oversikt over liter alkohol omsatt totalt i kommunen.

7.2 Rusforebyggende arbeid i tre kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan

Følgende redegjørelse vil bli gjort med bakgrunn i analyse av plandokumenter samt etterfølgende intervjuer med kommunenes representanter. Kommunene som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan vil bli betegnet som plankommuner i den videre fremstillingen.

7.2.1 Det faglige innholdet i alkoholpolitisk handlingsplan

Godt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid er avhengig av gode og riktige tiltak. En forutsetning for å kunne finne frem til gode og riktige tiltak er å ha kjennskap den nasjonale og den lokale rusmiddelsituasjonen (Sosial- og helsedepartementet, 1999). Dette er bakgrunnen for at kommunene er oppfordret til å beskrive den nasjonale og lokale rusmiddelsituasjonen i planen og synliggjøre eventuelle særtrekk og problemer lokalt. Dette har også alle de tre kommunene i utvalget gjort. Ved beskrivelse av den nasjonale rusmiddelsituasjonen har kommune A og C benyttet offentlige nasjonale publikasjoner. Kommune B har ikke oppgitt kilde i sin beskrivelse. Ved beskrivelse av den lokale rusmiddelsituasjonen må kommunene i stor grad benytte egne data, da det verken finnes offentlig statistikk som beskriver de enkelte kommuner eller fylker på dette området. Sosial- og helsedepartementet (1999) og Sosial- og helsedirektoratet (2006) anbefaler kommunene å benytte omsetningstall for alkohol i kommunen, opplysninger gitt av instanser i kommunen, eller ved å kartlegge omfanget gjennom egne undersøkelser. Kommune A har benyttet resultatet fra en kartleggingsundersøkelse utført i 8.-10. klasse, samt et utvalg elever på videregående skole som bor i kommunen. De har også benyttet tall på omsetning av alkohol på salgs- og skjenkesteder i kommunen, og tidligere erfaringer i kommunen. I planen blir den lokale rusmiddelsituasjonen vurdert fortløpende i sammenheng med beskrivelse, og kommunen skisserer utfordringer. Kommune B har innhentet opplysninger fra ulike instanser i kommunen. På bakgrunn av disse opplysningene foreligger vurdering, samt skisserte utfordringer, av kommunens rusmiddelsituasjon. Kommune C har benyttet indikatorer som sammenligningstall for kommunen, befolkningsstatistikk og statistikk over narkotikaforbrytelser og overtredelse av alkoholloven og promillekjøring. De har også innhentet opplysninger fra ulike instanser i kommunen. På bakgrunn av beskrivelsen har også denne kommunen vurdert den lokale rusmiddelsituasjonen, og skissert utfordringer. De tre kommunene har med andre ord fulgt Sosial- og helsedirektoratets anbefalinger ved innhenting av opplysninger. Etter min vurdering er de lokale beskrivelsene gode i alle de tre kommunene, hvor de blant annet synliggjør særtrekk og utfordringer, og utgjør således et godt utgangspunkt for å finne frem til gode og riktige tiltak.

De tre planene inneholder også nasjonale og lokale rusmiddelpolitiske mål. I kommune A har man utformet målsetning, hovedmål, delmål og strategier. I kommune B har man utformet mål. I kommune C har man utformet hovedmål, delmål og strategier. Det foreligger flere krav i forhold utforming av lokale rusmiddelpolitiske mål (Sosial- og helsedepartementet, 1999). For det første bør målene ta utgangspunkt i nasjonale mål. For det andre bør målene være i samsvar med overordnede kommunale mål og vurderingen av den lokale rusmiddelsituasjonen. For det tredje bør kommunene, i tråd med målet om å gjennomføre en helhetlig forebyggingsinnsats, både utforme mål som omhandler regulering av tilbud og reduksjon av etterspørsel etter alkohol og andre rusmidler.

Etter min vurdering har alle de tre plankommunene utformet lokale rusmiddelpolitiske mål på bakgrunn av nasjonale mål. Kommune A er imidlertid den eneste kommunen som presenterer overordnede mål fra Handlingsprogrammet, men i intervju informeres det om at overordnet planverk også har vært styrende for utforming av mål i kommune B og C. Alle de tre kommunene har utformet mål som omhandler å redusere etterspørselen etter rusmidler, og kommune A og C har også utformet mål som omhandler regulering av tilbud. Etter min vurdering er de tre kommunenes mål i stor grad lokalt forankret, og i tråd med de lokale beskrivelsene. Mye tyder imidlertid på at kommune A og C har jobbet mer grundig og helhetlig med målutforming enn kommune B.

Med bakgrunn i de oppsatte målene har de tre kommunene utformet rusmiddelpolitiske tiltak. Da målsetningen med en slik plan er å føre en enhetlig forebyggingsinnsats, er det viktig at kommunene ser de rusmiddelpolitiske tiltakene i sammenheng. Det er i den sammenheng hensiktsmessig å beskrive tiltak som regulerer tilbud og reduserer etterspørselen etter rusmidler, og skille mellom ulike målgrupper (Sosial- og helsedepartementet, 1999). Det er med andre ord viktig at kommunene drøfter kontroll- og bevillingspolitikk som en del av alkoholpolitisk handlingsplan. Alle de tre kommunene har lagt ved retningslinjer for kommunens bevillingsordning i planen, men det er kun i kommune C man har utformet spesifikke tilbudsregulerende tiltak. Slik sett er ikke målsetning og mål i samsvar med tiltak i kommune A. Manglende utforming av tilbudsregulerende tiltak kan tyde på at verken kommune A eller B har vektlagt en enhetlig forebyggingsinnsats ved utarbeidelse av sine planer. Alle de tre kommunene har utformet etterspørselsreducerende tiltak, som både omhandler allmennforebyggende tiltak og tiltak overfor risikoutsatte grupper. Etter min

vurdering er det i alle de tre kommunene samsvar mellom beskrivelse, vurdering, skisserte utfordringer, mål og disse tiltakene.

7.2.2 Iverksetting og gjennomføring av handlingsplanen – blir planen fulgt opp?

Har planen lagt konkrete føringer for kommunenes rusmiddelpolitiske og rusforebyggende arbeid? Et avgjørende spørsmål i intervju med kommunene var hvorvidt kommunenes tiltak var blitt iverksatt og gjennomført i henhold til planen. På intervjutidspunktet var planperioden utløpt i kommune A og C, og man hadde startet evalueringsarbeidet. Kommune A informerte om at de fleste tiltakene var blitt gjennomført etter planen, men dessverre ikke alle. Kommune C informerte om at alle tiltak var blitt gjennomført i henhold til planen, og at planen var blitt benyttet aktivt gjennom hele planperioden. I begge kommunene er planarbeidet for neste planperiode påbegynt. I kommune B varer planperioden ut 2009, men i følge tidsangivelse skulle alle aktuelle tiltak bli iverksatt i løpet av 2007. I intervju blir det informert om at de fleste tiltakene er blitt iverksatt i henhold til planen, men at noen tiltak gjenstår.

Jeg hadde også laget en indikator på hvorvidt kommunene selv kjente til om tiltakene hadde hatt noen effekt, ved å spørre om kommunens rusmiddelpolitikk og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid har medført redusert rusmiddelbruk, færre rusrelaterte skader og problemer og/eller redusert tilgang til alkohol for mindreårige. I kommune A og B er man usikker på dette, men håper at slike resultater kan bli synlig på lengre sikt. I kommune C svarer man imidlertid bekreftende på dette, og viser til halvårsrapporter fra sosialtjeneste, barneverntjeneste og lensmannskontor. Det er imidlertid usikkert hvorvidt kommunen har gjort noen ytterligere systematisk oppfølging eller undersøkelser angående tiltakenes virkning.

Denne gjennomgangen gir grunn til å gå nærmere inn på følgende spørsmål: Hvorfor er kommune C den eneste kommunen som har iverksatt og gjennomført sine tiltak i henhold til planen, og som kjenner til om tiltakene som er blitt iverksatt og gjennomført er vellykket? Etter min vurdering kan det være flere grunner til at denne kommunen skiller seg ut på denne måten. En grunn kan være at noen av tiltakene i kommune C allerede var igangsatt da planperioden begynte. Dette gjelder imidlertid langt fra alle kommunens tiltak. Videre informerer kommunen at de i flere år har jobbet aktivt med å få integrert tiltak til det daglige arbeidet i kommunen utover planperioden. Min tolkning på at kommune C er den eneste kommunen som har iverksatt og gjennomført sine tiltak i henhold til planen og vet hvorvidt

tiltakene har vært vellykket, er derfor forhold ved selve planarbeidet og ved utforming av retningslinjer for iverksetting og gjennomføring.

Som det ble gjort rede for i kapittel 3.2 bør det i følge ulike teoretikere nedsettes en plangruppe, som blant annet har forankring i den administrative og politiske ledelse i kommunen. At aktuelle instanser som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring har deltatt i planarbeidet, og slik sett har kjennskap til planen og føler eierskapsforhold til den, virker også å ha betydning. Bred deltakelse i plangruppen og nær forankring til ledelse i kommuneorganisasjonen er også noe alle de tre kommunene vektlegger som viktig i intervju. I kommune C har flere aktører deltatt i planarbeidet, og man vurderer sammensetning og faglig kompetanse som god. Videre har de som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring av planen deltatt i planarbeidet. I denne kommunen er dette arbeidet blitt prioritert, og kommunen har lagt ned betydelige ressurser i planarbeidet og i å forankre planen i den administrative og politiske ledelse i kommunen. Kommune A har også involvert flere aktører i planarbeidet. Den faglige kompetansen blir vurdert som god, og de som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring har deltatt i planarbeidet. Men kommunen forteller at man med fordel kunne ha involvert flere aktører, slik som representanter for kontroll- og bevillingsordningen. Kommune A hadde også en kort tidsfrist, noe man mener at planarbeidet bærer preg av. Er det et uttrykk for at det er viktigere å realisere et plankrav enn å utarbeide en plan som kan brukes i etterkant? Kan tidspress ha betydning for i hvilken grad planen blir benyttet i etterkant av planarbeidet? I kommune B er det kun en person som har hatt ansvar for å utarbeide og skrive planen, noe som antakeligvis har fått flere konsekvenser. En konsekvens er at de som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring ikke har deltatt i planarbeidet, og slik sett har lite kjennskap til planen.

I følge nasjonale føringer er det også av betydning at man i planen utarbeider tydelige retningslinjer for å iverksette og gjennomføre de ulike tiltakene (Sosial- og helsedepartementet, 1999, Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Kommunene oppfordres derfor å angi hvem som har ansvar for å iverksette og gjennomføre de ulike tiltakene, hvilke tiltak som fordrer tverrfaglig og tverretattlig samarbeid og hvordan et eventuelt samarbeid skal klargjøres. Kommunene bør også vurdere et eventuelt behov for kompetanseheving, angi når de ulike tiltakene skal gjennomføres og angi kostnader knyttet til det enkelte tiltaket. Tiltakene bør også settes opp i prioritert rekkefølge, da muligheten for gjennomføring ofte vil være avhengig av økonomi og personalressurser (ibid). I tabell 7.2 kan man se hvorvidt de

ulike kommunene i utvalget har utformet tydelige retningslinjer for iverksetting og gjennomføring av planen.

Tabell 7.2. Retningslinjer for iverksetting og kommunenes gjennomføring av alkoholpolitisk handlingsplan.

Retningslinjer	Kommune A	Kommune B	Kommune C
Klarlagt instanser som er ansvarlig for iverksetting/gjennomføring?	Ja	Ja	Ja
Klargjort evt. samarbeid mellom flere instanser	Ja	Nei	Ja
Foreligger forpliktende avtaler om samarbeid?	Sjelden.	Nei	Ja, som oftest.
Vurdert nødvendig kompetansebehov for å gjennomføre planen?	Ikke direkte, men kompetanseheving er et mål i planen.	Ikke direkte, men kompetanseheving er et mål i planen.	Ja, en viktig strategi for å lykkes med planen.
Tidsangivelse?	Nei	Ja	Ja
Angivelse for kostnadssted?	Ja	Ja	Ja
Er tiltakene blitt satt opp i prioritert rekkefølge?	Nei	Nei	Ikke direkte, men vedtatt i kommunestyret at forebyggende tiltak skal prioriteres.

Som man ser av denne tabellen er det mye som tyder på at kommune C i større grad enn de to andre kommunene i utvalget har arbeidet mer grundig med planen. Kommunen har nedsatt en bred og gjennomtenkt plangruppe, som både har hatt forankring til aktuelle iverksettingsinstanser og den administrative og politiske ledelse i kommunen.

Rusforebyggende arbeid er også et prioritert område i kommunen, og de har jobbet aktivt for å utbedre samarbeids- og samordningsrutiner internt i kommunen. Etter min vurdering kan det ha ført til at kommune C i større grad har gjennomført sine tiltak og vet hvorvidt tiltakene som er blitt iverksatt og gjennomført er vellykket, enn de to andre kommunene i utvalget.

7.2.3 Plankommunenes egen vurdering av handlingsplanen som arbeidsverktøy

Hva mener de tre plankommunene om å benytte en slik plan som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid?

Alle de tre kommunene forteller i intervju at de oppfatter alkoholpolitisk handlingsplan som et nyttig arbeidsverktøy i kommunens rusmiddelpolitikk og i det rusforebyggende arbeidet, både for å legge konkrete føringer og for å jobbe målrettet. Kommune C, og i stor grad også kommune A, har brukt planen aktivt i hele planperioden, og mener så absolutt at planen har medført økt fokus på kommunens rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. I kommune C blir det også presisert at planen ikke bare er et viktig arbeidsverktøy for de ansatte som jobber

med denne problematikken til daglig, men også for den administrative og politiske ledelsen i kommunen. I kommune B blir det fortalt at man ikke har klart å bruke planen som man ønsker, og at den i liten grad er blitt brukt. Men til tross for en lite aktiv plan mener man at planen til dels har medført økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid også i denne kommunen. I kommune A og B har ikke planen ført til kompetanseheving eller nye samarbeidsstrukturer. Kommune A forteller at kommunen ville ha hatt fokus på dette uavhengig av planen, mens kommune B forteller at dette er et mål på lengre sikt. I kommune C har planen både ført til økt kompetanse og bedret samarbeidsstruktur.

7.2.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Etter min vurdering utfører alle de tre plankommunene mye godt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Mye tyder imidlertid på at det til dels er store forskjeller i kvaliteten på det arbeidet som gjøres. Blant annet ser det ut til at kommune C prioriterer dette arbeidet i større grad enn kommune A og B, noe som både kommer til uttrykk i plandokumentet og i etterfølgende bruk av planen. Det er også mye som tyder på at kommune C i større grad både fører en mer enhetlig og målrettet rusmiddelpolitikk enn de to andre kommunene i utvalget. På bakgrunn av gjennomgang kan man også spørre om intervju med kommune A gir uttrykk for at det er viktigere å realisere et plankrav enn å gjøre et godt stykke arbeid; kan det eventuelt ha betydning for i hvilken grad planen blir benyttet i etterkant av planarbeidet? Alle de tre kommunene vurderer imidlertid alkoholpolitisk handlingsplan som et nyttig arbeidsverktøy, og at planen i stor grad har medført økt fokus på det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet.

Med bakgrunn i gjennomgangen av plankommunene vil jeg nå gå over til å se på kommuner som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan. Som det kommer frem av tabell 7.1 passer de tre kommunene i utvalget uten plan i liten grad inn i beskrivelsen som kom frem av redegjørelsen av kommuner uten plan i kapittel 6; lavt innbyggertall, lav andel barn og unge og få skjenkesteder. Et annet kjennetegn ved ”mine” kommuner er at de alle ligger nær flere store byer. En antagelse fra min side er at et stort antall skjenkesteder og beliggenhet vil bety et relativt stort behov for reguleringer i alkoholpolitikken. Med bakgrunn i disse kjennetegnene er følgende spørsmål aktuelle: Hvilken innsats gjør disse kommunene på det rusmiddelpolitisk området? Blir et eventuelt behov for regulering av alkoholpolitikken ivare tatt uavhengig av utarbeidelse av kommunal alkoholpolitisk handlingsplan i disse tre kommunene? Fører disse kommunene en enhetlig og målrettet rusmiddelpolitikk? Hva mener

de om å benytte handlingsplaner, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, som arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid?

7.3 Rusforebyggende arbeid i tre kommuner uten alkoholpolitisk handlingsplan

Som tidligere nevnt har norske kommuner en sentral rolle i utforming av alkoholpolitikken her i landet. Ansvar og forvaltningen av oppvekstpolitikken er også lagt til kommunene (Helland og Øia, 2000), og barn og unges velferd er lovfestet i en rekke lover på kommunalt nivå. Norske kommuner har slik sett ansvaret for å styrke oppvekstmiljøet, og den kommunale barne- og ungdomspolitikken bør bygge på et helhetssyn og bidra til at barn og unges interesser blir ivaretatt innenfor alle samfunnssektorer (NOU 1998:18). Men hvordan har kommunene i utvalget organisert og forankret det rusmiddelpolitiske og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet? Følgende fremstilling blir gjort med bakgrunn i intervjuer med representanter for de tre kommunene uten plan.

7.3.1 Organisering og forankring av kommunenes rusmiddelpolitikk

Den lokale rusmiddelpolitikken er i stor grad organisert og forankret ulikt i de tre kommunene. Kommune D hadde alkoholpolitisk handlingsplan frem til 2005, og i etterkant er tiltakene blitt integrert i den daglige driften i kommunen. Videre er kommunens rusmiddelpolitikk implementert og forankret i delplanene helse- og sosialplan, omsorgsplan og boligsosial plan. Kommunen har også integrert den nasjonale "Opptappingsplanen for rusfeltet" i den overordnede kommuneplanen, for å gjøre arbeidet på feltet mer forpliktende. Arbeidet er også forankret helt konkret ved at nye tiltak må godkjennes på ledernivå i administrasjonen. I kommune E skilles det ikke mellom ulike former for forebyggende arbeid, noe som betyr at rusforebyggende arbeid ikke er et eget politikkområde i denne kommunen. De har imidlertid Forum for forebygging (FFF), som består av seksjonsledere fra helse- og sosial, barnevern, grunnskole, barnehage, kultur og rådmannsgruppen, samt SLT-stilling (Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende tiltak). Det meste av den kommunale planleggingen inngår i kommunens Handlingsprogram, slik at kommunen har få rene sektorplaner. I Handlingsprogrammet behandles blant annet forebygging, og man ønsker å inkludere rus i dette programmet. Rus blir i dag behandlet i Folkehelseplanen. I kommune F er det rusmiddelpolitiske og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i liten grad forankret i den administrative og politiske ledelse. Arbeidet har vært, og er til dels fortsatt, lite prioritert i kommunen. Kommunen opprettet SLT-stilling for ett års tid siden, noe som blant annet har medført utarbeidelse av SLT-planen. Innsatsen som gjøres på området er i stor grad

forankret i denne planen. Planen er blitt vedtatt av styringsgruppen til SLT, som blant annet består av ordfører og rådmann.

7.3.2 Kommunenes rusmiddelpolitiske og rusforebyggende innsats

Som nevnt i kapittel 7.2.1 må kommunene ha kjennskap til den nasjonale og lokale rusmiddelsituasjonen for å finne frem til gode og riktige tiltak. Kommunenes representanter forteller imidlertid at det er vanskelig å foreta en eksakt vurdering av den lokale rusmiddelsituasjonen med hensyn til barn og unge. Med bakgrunn i analyse av plandokumenter i de tre plankommunene, kan det se ut til at disse kommunene har bedre kjennskap til den lokale rusmiddelsituasjonen enn hva tilfellet er med de tre kommunene uten plan. Det er derimot ikke gitt at omfattende informasjonsinnhenting nødvendigvis fører til bedre resultater. I forbindelse med evaluering av Regionprosjektet stilte Storvoll m.fl. (2007) spørsmålstegn ved nytten av detaljert, men kanskje usikker, lokal kunnskap om rusbruk blant barn og ung i forhold til generell kunnskap på rusfeltet. De trekker frem lokale kartleggingsstudier og selvrapportert rusbruk som eksempler, og mener at bruk av slike metoder kan være problematisk av flere grunner. For det første krever gjennomføringen av slike kartleggingsundersøkelser mye ressurser. For det andre ser det ut til at tall som omhandler rusmidler som en fra andre kilder vet har lav forekomst ofte er usikre, ikke minst fordi det ser ut til at overrapportering er et større problem enn underrapportering når man skal kartlegge fenomener med lav forekomst. For det tredje kan man ut fra forskningsetikk stille spørsmålstegn ved de unges personvern ved selvrapportert rusbruk, spesielt i små kommuner (ibid). Alle de tre kommunene forteller at de har god kjennskap til den nasjonale rusmiddelsituasjonen og til nasjonale føringer innen rusmiddelpolitikken, og med bakgrunn i Storvoll m.fl. (2007), mener jeg derfor at kommunene har et godt grunnlag for å finne frem til gode og riktige tiltak. Etter min vurdering er det imidlertid mye som tyder på at grunnlaget ikke er like godt som i de tre plankommunene.

Det går frem av intervjuene at det er knyttet usikkerhet til hvorvidt kommune D og E har utformet lokale rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål, men mye tyder på at de kan ha utformet overordnede mål på området. Når det gjelder mer spesifikke delmål og strategier rettet mot spesielle innsatsområdet og målgrupper, forteller kommune E at man ikke har funnet slike mål i kommunens plandokumenter. Kommune D forteller at spesifikke mål vil bli tydeliggjort i en ny alkoholpolitisk handlingsplan. Etter min vurdering kan en slik usikkerhet til målutforming tentativt knyttes til to forhold: 1) Det kan være et uttrykk for at kommunene

ikke har utformet slike mål. 2) Hvis kommunene har utformet slike mål, er det mye som tyder på at de som jobber på området til daglig verken har deltatt i arbeidet med målutforming eller har blitt gjort kjent med målene. På grunn av manglende informasjon om eventuelle mål i kommune D og E er det vanskelig å vurdere hvorvidt det er samsvar mellom nasjonale mål og føringer, overordnede kommunale mål og spesifikke rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål. Men jeg tror at mangel på tydelige og klare mål, eller kjennskap til aktuelle mål, vil kunne ha betydning for hvorvidt arbeidet som gjøres i kommunene er målrettet og systematisk. Det er ikke blitt utformet rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål i kommune F. Et delmål i SLT-planen omhandler imidlertid forebygging av rusmisbruk, og kommunen har utarbeidet en projektskisse med forslag til mål i forbindelse med utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan.

Som nevnt i kapittel 7.2.1 er det viktig at kommunene fører en enhetlig rusmiddelpolitikk, og etter min mening informeres det om flere interessante tiltak i de tre kommunene. Men de fleste tiltakene som nevnes er etterspørselsreducerende tiltak rettet mot hele- eller grupper av befolkningen eller mot særlig risikoutsatte grupper. Det er kun kommune D som forteller om kontrolltiltak som er blitt gjennomført i kommunen. Kommune E forteller at de i liten grad kjenner til kommunens bevillingsordning, og kommune F forteller at de på grunn av få salgs- og skjenkesteder har lite fokus på bevillingsordningen. Det kommer også til uttrykk i intervjuet hvor det viser seg at kommune F er den eneste kommunen i utvalget som ikke følger alkoholforskriften § 6-3, som sier at bevillingshaverne skal sende inn oppgave om mengde omsatt alkohol hvert år. Kommune F presiserer imidlertid at bevillingsordningen, og tilbudsregulerende tiltak, vil få økt fokus ved utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan. På grunn av manglende utforming av, eller kjennskap til, lokale rusmiddelpolitiske mål er det vanskelig å vurdere hvorvidt det er samsvar mellom mål og tiltak i kommunene. I intervjuene fikk jeg imidlertid inntrykk av at det utføres mye godt forebyggende arbeid med hensyn til etterspørselsreducerende tiltak. Et spørsmål er imidlertid hvorvidt de tiltakene som nevnes inngår som lovpålagte oppgaver i kommunen slik at man kun gjør jobben sin, eller om det ligger ekstra innsats bak dette arbeidet? Det kan virke som spesielt kommune E og F i liten grad har utarbeidet en helhetlig forebyggingsinnsats ved å omfatte alle sider av kommunens rusmiddelarbeid.

Kommune D og E forteller at man prøver å inkludere de som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring av kommunens rusmiddelpolitikk i utformingen av kommunens mål og tiltak

på feltet. Men som jeg problematiserte overfor – hvis de aktuelle kommunene har utformet spesifikke mål gjeldende rusmiddelarbeidet og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid, og intervjupersonene som er sentrale kommunale aktører på dette området ikke kjenner dem, kan det være grunn til å sette spørsmålstegn ved hvorvidt de har deltatt i utforming av aktuelle mål og tiltak.

7.3.3 Iverksetting og gjennomføring av kommunenes rusmiddelpolitikk

I kapittel 7.2.2 antydte jeg at planens utforming med hensyn til tydelige retningslinjer for iverksetting og gjennomføring kan ha betydning for om man har utarbeidet en målrettet og aktiv plan. Jeg tror også at tydelige retningslinjer for iverksetting og gjennomføring har betydning for fremdrift i det rusmiddelpolitiske arbeidet i kommuner uten plan. I det følgende ønsker jeg å se hvorvidt de tre kommunene uten plan har utformet slike retningslinjer.

Tabell 7.3. Retningslinjer for iverksetting og gjennomføring av kommunenes rusmiddelpolitiske arbeid i 3 kommuner uten plan.

Retningslinjer	Kommune D	Kommune E	Kommune F
Klarlagt instanser som er ansvarlig for iverksetting/gjennomføring av tiltak?	Ja	Ja	Nei
Klargjort evt. samarbeid mellom flere instanser	Ja	Ja.	Nei.
Foreligger forpliktende avtaler om samarbeid?	Ja, som oftest.	Usikkert.	Nei.
Hvordan vurderes kommunens kompetanse på feltet?	God.	God.	Store mangler.
Vurdert behov for kompetanse for å gjennomføre arbeidet på området?	Ja, det vurderes fortløpende.	Ja, det vurderes fortløpende.	Ja, det er et satsningsområde i tiden fremover.
Angivelse for kostnadssted?	Ja	Ja	Ja
Er tiltakene blitt satt opp i prioritert rekkefølge?	Nei	Nei	Nei.

Ut fra denne tabellen er det mye som tyder på at kommune D og E i større grad har organisert og strukturert det rusmiddelpolitiske arbeidet enn kommune F.

Jeg spurte også disse kommunene om hvorvidt de vurderte at kommunens rusmiddelpolitikk og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid har medført redusert rusmiddelbruk, færre rusrelaterte skader og problemer og/eller redusert tilgang til alkohol for mindreårige. Alle de tre kommunene var svært usikre på dette, de fremhevet at man ikke har noen eksakte tall å sammenligne med. I kommune D og E fortelles det imidlertid at man ofte lykkes der og da, i

selve situasjonen. Men hva som skjer på lengre sikt er man usikker på. Hva kan denne usikkerheten skyldes? Kan det være uttrykk for manglende kjennskap til den lokale rusmiddelsituasjonen? Kan det være uttrykk for manglende målformuleringer, eller kjennskap til målformuleringer, i det arbeidet som gjøres? Det er vanskelig å foreta noen konklusjon om dette med bakgrunn i mitt materiale, men som nevnt i kapittel 7.3.2 er det mye som tyder på at kjennskap til lokal rusmiddelsituasjon kanskje ikke har så stor betydning så lenge de som arbeidet på området har generell kunnskap på rusmiddelfeltet om hva som er godt forebyggende arbeid. Den generelle kunnskapen på rusmiddelfeltet blir vurdert som god i kommune D og E, mens i kommune F blir det fortalt at man mangler kunnskap både på rusmiddelfeltet generelt og i forhold til rusforebyggende arbeid. I kommune D og E er det derfor mye som tyder på at målformulering og kjennskap til målformulering har betydning for kunnskap om det arbeidet som man utfører faktisk virker. Hvordan kan man vite om man når et mål hvis man ikke kjenner målet? I kommune F kan det tyde på at både manglende kunnskap på rusmiddelfeltet og manglende målformulering har betydning for kunnskap om det arbeidet som man utfører faktisk virker.

7.3.4 Kommunenes egen vurdering av bruk av handlingsplan som arbeidsverktøy

Alle de tre kommunene forteller at de kjenner til det statlige kravet om alkoholpolitisk handlingsplan og lovens formål. Det er imidlertid kun kommune D som har hatt en slik plan tidligere. Kommune D mener at planer er et godt verktøy for å legge konkrete føringer og jobbe målrettet, og det bidrar til å forankre enkelttiltak. Men det presiseres at det er viktig å utarbeide konkrete og realistiske planer som kan brukes i etterkant. Kommune E og F er også positive til å bruke planer som arbeidsverktøy for å legge konkrete føringer, og strukturere og organisere arbeidet slik at man kan arbeide mer målrettet. De tre kommunene tror også at en plan som alkoholpolitisk handlingsplan kan føre til økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid i kommunen. Kommune D er i gang med å utarbeide ny alkoholpolitisk handlingsplan. I dette planarbeidet vil man følge statlige føringer, og benytte veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan. I kommune E ønsker man ikke å utarbeide en ren alkoholpolitisk handlingsplan, men de diskuterer med sitt regionale kompetansesenter for rusmiddelspørsmål hvorvidt man kan innlemme deler av planen i kommunens Handlingsprogram. Gjennom dialog med sitt regionale kompetansesenter for rusmiddelspørsmål har man i kommune F kommet frem til at man kan ha stor nytte av en slik plan, og man er derfor i gang med å utarbeide plan. Kompetansesenteret bistår dem i dette arbeidet.

7.3.5 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Som det går frem av denne gjennomgangen er det store variasjoner i innsats på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid også i de tre kommunene som ikke har utarbeidet plan. Imidlertid kan det se ut til at de har noe felles, nemlig manglende fokus på mål i det arbeidet som gjøres. Etter all sannsynlighet har de ulike instanser som arbeider på dette feltet sine egne resultatmål. Derimot ser det ikke ut til at det innen kommunene er blitt utformet noen felles målsetning, mål eller delmål. Videre er det kun kommune D som opplyser at man har hatt fokus på kontrolltiltak. I kommune E har man ikke kjennskap til kontroll- og bevillingspolitikken, og i kommune F fortelles det at man har hatt lite fokus på det. Manglende kjennskap til kontroll- og bevillingspolitikken kan ha sammenheng med personene som ble intervjuet, slik at jeg kunne ha fått andre svar hvis jeg hadde snakket med noen andre i kommunen. Jeg våger meg likevel til å si at resultatene kan tyde på at verken kommune E eller F har utarbeidet en helhetlig forebyggingsinnsats. Denne påstanden begrunnes i at de ulike rusmiddelpolitiske tiltakene i liten grad er blitt sett i sammenheng i disse to kommunene. For eksempel kan manglende oppfølging av alkoholforskriften § 6-3 i kommune F være uttrykk for manglende fokus på helhetlig forebyggingsinnsats. Men alle de tre kommunene er svært positive til bruk av planverktøy i dette arbeidet, og man tror at det kan øke fokus på området, strukturere arbeidet, og hjelpe kommunene til å arbeide målrettet.

7.4 Kan alkoholpolitisk handlingsplan betraktes som et arbeidsverktøy i lokalt rusmiddelarbeid?

I dette kapitlet vil jeg med utgangspunkt i begge sett av kommuner se i hvilken grad det foreligger noen forskjeller når det gjelder å føre en helhetlig og målrettet rusmiddelpolitikk. Til slutt vil jeg sammenligne settene av kommuner når det gjelder bruk av alkoholpolitiske virkemidler, og sammenligne eventuelle funn med resultater i kapittel 6.

7.4.1 Medfører alkoholpolitisk handlingsplan en mer helhetlig rusmiddelpolitikk?

Ved gjennomgang av datamaterialet kan det tyde på at utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan ikke har betydning for utforming av helhetlig rusmiddelpolitikk. Kommunene i utvalget, uavhengig av alkoholpolitisk handlingsplan, vektlegger i ulik grad samarbeid og samordning. Kommunene har også, uavhengig av alkoholpolitisk handlingsplan, i ulik grad utformet tiltak som skal regulere tilbudet og redusere etterspørselen etter rusmidler. Det kan imidlertid synes som plankommunene likevel i større grad er bevisst det å se tiltakene i

sammenheng, i og med at de har lagt ved retningslinjer for bevillingspolitikken i planen og slik sett blir gjort kjent i kommunen. Det kan også se ut til at kommune D i noen grad skiller seg fra de to andre kommunene i utvalget uten plan, og man kan stille spørsmål ved om mye av forskjellen kan knyttes til at denne kommunen ikke er en ”planløs” kommune, men oppfattes å være mellom to planperioder?

7.4.2 Medfører alkoholpolitisk handlingsplan en mer målrettet og systematisk rusmiddelpolitikk?

Ved gjennomgang av datamaterialet er det mye som tyder på at alkoholpolitisk handlingsplan kan medføre en mer målrettet og systematisk rusmiddelpolitikk. De tre plankommunene i utvalget har i ulik grad utarbeidet mål og strategier i det rusmiddelpolitiske arbeidet, og de er i varierende grad i samsvar med den lokale rusmiddelsituasjonen og utforming av lokale rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak. De har imidlertid formulert mål som er gjort kjent for de ulike instansene i kommunen, og de tre plandokumentene blir evaluert og vurdert i forhold til måloppnåelse og gjennomføring av tiltak ved rullering. I de tre kommunene uten plan er det knyttet mye usikkerhet til hvorvidt man har utformet slike mål, og i den grad mål er blitt utformet er det mye som tyder på at de ikke er kjent for dem som jobber på området til daglig. Dette gjør det atskillig vanskeligere å vurdere hvorvidt eventuelle mål er i samsvar med den lokale rusmiddelsituasjonen og utforming av lokale rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak. Etter min vurdering vil det også vanskeliggjøre eventuelle muligheter for å evaluere og vurdere hvorvidt kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende arbeid er vellykket.

7.4.3 En mer bevisst alkoholpolitikk med alkoholpolitisk handlingsplan?

Resultater av funn i studiens første del vedrørende alle norske kommuner (jf. kapittel 6) viser at det er flest kommuner med lavt innbyggertall, og hvor andelen barn og unge i alderen 0-17 år er lav, som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan. Resultatene tyder også på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan er kommuner med flere innbyggere pr. salgssted for øl, og at de i større grad benytter alkoholpolitiske virkemidler som å sette tak på salgs- og skjenkebevillinger og innskrenking i salgs- og skjenketid. Det kan tyde på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan benytter alkoholpolitiske virkemidler mer bevisst i den lokale rusmiddelpolitikken. Men som jeg problematiserte i kapittel 6; er det tilfeldig at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad benytter slike virkemidler, og ville resultatene ha vært annerledes hvis jeg hadde sett på andre virkemidler?

Blant annet tyder resultatene på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan har færre innbyggere pr. skjenkested enn kommuner uten en slik plan. Hva med kommunene i mitt utvalg – er resultatene sammenfallende med resultatene i kapittel 6? Kommunene i utvalget uten plan skiller seg i stor grad fra gjennomsnittskommunen som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, ved at de har flere innbyggere og større andel barn og unge. Hvilken betydning har eventuelt dette?

Tabell 7.4 Oversikt over kommuner med henhold til salgs- og skjenkesteder pr. innbygger, liter alkohol omsatt totalt og pr. innbygger.

Kommune	Ant. innb. pr. salgssteder for øl	Ant. innb. pr. skjenkesteder	Liter alkohol omsatt totalt	Liter alkohol omsatt pr. innb.
Kommune A	2005: 1 165,6 2006: 1 165,6	2005: 2 165,3 2006: 1 665,6	2006: 470 658	2006: 21,7
Kommune B	2005: 568,3 2006: 622,4	2005: 594,1 2006: 726,2	2006: 612 579	2006: 46,9
Kommune C	2005: 534,8 2006: 534,8	2005: 802,1 2006: 802,1	2006: 242 722	2006: 37,8
Kommune D	2005: 1 804,9 2006: 1 403,8	2005: 537,6 2006: 505,4	2006: 2 107 213	2006: 83,4
Kommune E	2005: 2 227,8 2006: 1 909,6	2005: 2 227,8 2006: 1 909,6	2006: 347 800	2006: 26,0
Kommune F	2005: 1 216,8 2006: 1 390,6	2005: 1 946,8 2006: 2 433,5	*)	*)

Kilde: SIRUS, SSB og kommunene selv. *) Kommune F har ikke oversikt over liter alkohol omsatt totalt i kommunen.

Plankommunene hadde 756,2 innbyggere pr. salgssted for øl i 2005, mot 774,3 innbyggere pr. salgssted for øl i 2006. Kommunene uten plan hadde 1 749,8 innbyggere pr. salgssted for øl i 2005, mot 1 568 innbyggere pr. salgssted for øl i 2006. Videre hadde plankommunene 1 187,2 innbyggere pr. skjenkested i 2005, mot 1 064,6 innbyggere pr. skjenkested i 2006. Kommunene uten plan hadde 1 570,7 innbyggere pr. skjenkested i 2005, mot 1 616,2 innbyggere pr. skjenkested i 2006.

Som man ser er ikke tallene like klare når det gjelder utvalget av kommuner. Tallene viser at plankommunene både har færre innbyggere pr. salgs- og skjenkested, noe som kan tyde på at de har flere salgssteder for øl og flere skjenkesteder. Når man ser på liter alkohol omsatt pr. innbygger, ligger det heller ikke noe tydelig skille mellom plankommunene og kommunene uten plan.

Når man sammenligner to og to kommuner med bakgrunn i matching er også tallene uklare. Når det gjelder kommune A og D, viser det seg at kommune A har færre innbyggere pr.

salgssted for øl, men vesentlig flere innbyggere pr. skjenkested. Det blir også omsatt vesentlig mer alkohol pr. innbygger i kommune D enn i kommune A. Når det gjelder kommune B og E, viser det seg at kommune B både har vesentlig færre innbyggere pr. salgs- og skjenkested. Det blir også omsatt vesentlig mer alkohol pr. innbygger i kommune B enn i kommune E. Når det gjelder kommune C og F, viser det seg også at kommune C både har vesentlige færre innbyggere pr. salgs- og skjenkesteder. Kommune F har imidlertid ikke fulgt alkoholforskriften § 6-3, og har slik sett ikke oversikt over omsatt mengde alkohol hvert år.

Hvordan kan man tolke disse tallene? Det er viktig å presisere at utvalget av kommuner ikke er et representativt utvalg av norske kommuner, men en case-studie. Det er tydelig når man sammenligner tallene fra kapittel 6 med tallene gjeldende disse seks kommunene.

Plankommunene i utvalget har langt færre innbyggere pr. salgssted for øl enn både landsgjennomsnittet og når man ser på gjennomsnittet for kommuner med plan i Norge, men de har betydelig flere innbyggere pr. skjenkested. Når det gjelder kommunene uten plan i utvalget har de både vesentlig flere innbyggere pr. salgs- og skjenkested enn landsgjennomsnittet og når det gjelder gjennomsnittet for kommuner uten plan i Norge.

Men tallene kan støtte tallene i kapittel 6 når det gjelder ett forhold. For plankommunene i utvalget hadde antall innbyggere pr. salgssted for øl steget fra 2005 til 2006, mens antall innbyggere pr. skjenkested hadde sunket i samme periode. Det er i samsvar med funnene i kapittel 6 når man ser på landet under ett med plan. For kommunene uten plan i utvalget hadde antall innbyggere pr. salgssted for øl sunket fra 2005 til 2006, mens antall innbyggere pr. skjenkested hadde steget i samme periode. Det er også i samsvar med funnene i kapittel 6 når man ser på landet under ett uten plan.

Ingen av kommunene i utvalget har benyttet alkoholpolitiske virkemidler som å sette tak på salgs- og skjenkebevilling eller innskrenke salgs- og skjenketid. Dette bekrefter langt på vei forskning som viser at slike alkoholpolitiske virkemidler i liten grad blir benyttet i norske kommuner (Lauritzen, 2008).

Med bakgrunn i ovennevnte redegjørelse er det vanskelig å slå fast hvorvidt plankommunene i utvalget fører en mer restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk enn kommunene uten en slik plan. Plankommunene har både flere salgs- og skjenkesteder enn kommuner uten plan, og ingen av kommunene i utvalget bruker aktuelle alkoholpolitiske virkemidler. Når man ser på

liter alkohol omsatt pr. innbygger, ligger det heller ikke noe tydelig skille mellom plankommunene og kommunene uten plan. Kan dette funnet tolkes som uttrykk for det faktum at kommunal alkoholpolitikk er blitt liberalisert, og at alkoholpolitisk handlingsplan ikke har noen betydning når det gjelder bevisst og aktiv bruk av alkoholpolitiske virkemidler?

7.4.4 Oppsummering og avslutningsvise betraktninger

Med bakgrunn i analyse av plandokumenter, intervjuer og tallmateriale er det vanskelig å komme med en entydig konklusjon på alkoholpolitisk handlingsplans betydning i det lokale rusmiddelarbeidet, og hvorvidt planen styrker det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet. Slik jeg vurderer det, utfører alle de seks kommunene mye godt arbeid på det rusmiddelpolitiske området. Spørsmålet er imidlertid om kommunene uten plan faktisk kun gjør det man forventer at de skal gjøre, og om alkoholpolitisk handlingsplan slik sett kan medføre en ekstra fokus og innsats på området?

Kommunesektoren i Norge er stor, både som tjenesteyter og planmyndighet (Baldersheim og Rose (red.), 2005:19). Slik sett møter kommunene mange krav både fra staten og befolkningen. Jeg tror derfor det er viktig å være realistisk i forhold til kommunenes muligheter til å imøtekomme alle disse kravene. Men samtidig har de også mange ressurser, og man kan antagelig forvente planmessighet selv om det skulle vise seg at plan ikke er den eneste veien til målet. Etter min vurdering kan manglende målformulering, eller manglende kjennskap til målformulering, være uttrykk for manglende planmessighet i arbeidet.

Alle de seks kommunene er svært positive til å benytte planer, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, som arbeidsverktøy i det lokale rusmiddelpolitiske arbeidet. Både plankommunene og kommunene uten plan gir uttrykk for at en slik plan kan være et godt hjelpemiddel for å jobbe målrettet, og at det så absolutt kan medføre økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. De tre kommunene som pr. i dag ikke har plan holder enten på, eller vurderer, å utarbeide en slik plan. Slik sett kan resultater fra datamaterialet, og uttalelser fra de seks kommunene tyde på at arbeidet med alkoholpolitisk handlingsplan inngår i, og medfører, en mer målrettet innsats på området. Videre ser det ut til at planarbeidet og plandokumentet fører til økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Hvis det er slik at alkoholpolitisk handlingsplan medfører økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid, så kan planen også tolkes som et uttrykk for helhetlig rusmiddelpolitisk- og rusforebyggende arbeid. Etter min vurdering kan målrettet

arbeid og økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid betraktes som et steg på veien mot virksomt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid i norske kommuner. Med bakgrunn i dette vil jeg forsøksvis konkludere med at arbeidet med alkoholpolitisk handlingsplan kan ha betydning for det lokale rusmiddelarbeidet. Man kan imidlertid ikke på bakgrunn av datamaterialet slå fast om plankommunene fører en mer restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk enn kommunene uten en slik plan.

Hvis det er riktig slik jeg antok i kapittel 6, at kommuner som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan i mindre grad har behov for både reguleringer og planarbeid i den lokale rusmiddelpolitikken, hva da med kommunene i utvalget? Kommunene i utvalget uten plan skiller seg i stor grad fra gjennomsnittskommunen som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan. Disse kommunene har flere innbyggere og større andel barn og unge. Alle de tre kommunene har imidlertid flere innbyggere pr. salgssteder for øl enn landsgjennomsnittet, men kommune D har færre innbyggere pr. skjenkested enn landsgjennomsnittet. Andre kjennetegn ved disse kommunene er at de ligger på Østlandsområdet nær flere store byer, noe som antagelig har betydning for tilgjengelighet av rusmidler utover kommunegrensen. Med bakgrunn i antall innbyggere, andel barn og unge og beliggenhet kan man anta at disse kommunene, og spesielt kommune D, vil ha betydelig behov for en målrettet og regulert alkohol- og rusmiddelpolitikk. Hvis man antar arbeidet med alkoholpolitisk handlingsplan inngår i, og medfører, en målrettet innsats på området så kan man anta at mangelen på en slik plan har betydning for disse tre kommunene.

På bakgrunn av datamaterialet kan man imidlertid se at de tre plankommunene i varierende grad har lyktes med å implementere nasjonal politikk, og oppnå nasjonale målsetninger, på lokalt nivå. Hva kommer det av? I neste kapittel vil jeg se nærmere på kommuner som iverksettingsorgan for nasjonal politikk, og jeg stiller følgende spørsmål i den sammenheng: Kan eventuelle problemer med implementering av nasjonal politikk på lokalt nivå skyldes virkemidlene som benyttes, og er i så fall bruk av planer å betrakte som et svakt virkemiddel i den lokale rusmiddelpolitikken?

DEL 3. SAMMENFATTENDE ANALYSE OG VURDERING

Kapittel 8. Kommuner som iverksettingsorgan for nasjonal politikk

8.1 Kommuner som iverksettingsorgan

Norske kommuner har en aktiv rolle i utforming og iverksetting av nasjonal rusmiddelpolitikk. Nasjonale myndigheter kan påvirke kommunene til å opptre på bestemte måter ved å benytte ulike styringsmidler (Bukve, 1997, Kleven, 1998, Skjørshammer, 2004:20, Sverdrup, 2002). Påbudet om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan er et eksempel på bruk av plankrav som juridisk virkemiddel.

Bakgrunnen for påbudet om alkoholpolitisk handlingsplan var å synliggjøre hvilke muligheter kommunene har til å føre en restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Selv om funnene i kapittel 6 kan tyde på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad benytter alkoholpolitiske virkemidler som antall salgs- og skjenkesteder, tak på salgs- og skjenkebevilling og innskrenking i salgs- og skjenketid, kan man ikke på bakgrunn av denne studien slå fast om kommuner med en slik plan fører en mer restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk. Studien viser imidlertid at 86 % av alle norske kommuner hadde utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan i 2006. Videre viser forskning at den kommunale alkoholpolitikken er blitt vesentlig liberalisert de senere år (Lauritzen, 2007, Baklien m.fl., 2007, Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Disse forskningsresultatene kan tolkes som uttrykk for at utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan i liten grad har betydning i forhold til å føre en restriktiv alkoholpolitikk. Forskningsresultatene kan også tolkes som uttrykk for problemer i forbindelse med implementering av nasjonal politikk på lokalt nivå.

Når et vedtak blir fattet i politiske organer, her plankravet og dens formål, blir det ofte tatt for gitt at det blir iverksatt og gjennomført med de intensjoner og i den form det ble vedtatt (Kleven, 1998:174). Kleven (ibid) hevder imidlertid at det ikke er noen automatikk i hvordan kommuner utfører nasjonal politikk, og forskning viser store variasjoner i gjennomføring når kommuner blir satt til å gjennomføre nasjonal politikk (ibid:165, Bukve, 1997:203). Etter min vurdering kommer dette også frem i denne studien hvor analyse blant annet viser ulik kvalitet og innhold på de tre kommunale plandokumentene, og i hvilken grad kommunene har tatt hensyn til formålet med plankravet. I intervjuene kommer det også frem at tiltakene i ulik grad er blitt gjennomført i etterkant av planvedtaket, og tallmaterialet viser at plankommunene

i ulik grad benytter alkoholpolitiske virkemidler som antall salgs- og skjenkebevillinger, tak på salgs- og skjenkebevillinger og innskrenking i salgs- og skjenketid.

Hva kan det komme av at norske kommuner har problemer i forhold til iverksetting og gjennomføring av lokal rusmiddelpolitikk i tråd med nasjonale målsetninger? Kan det skyldes virkemidlene som benyttes, og er i så fall bruk av handlingsplaner å betrakte som et svakt virkemiddel i den lokale rusmiddelpolitikken?

8.2 Utfordringer ved bruk av kommunal planlegging som arbeidsverktøy

Det kan nok være flere årsaker til at kommuner har problemer med å følge opp og gjennomføre politikk i tråd med nasjonale målsetninger. I dette kapitlet vil jeg se på noen årsaker som har sammenheng med planlegging som arbeidsverktøy på kommunalt nivå.

For det første handler det om å ha en realistisk forståelse for de samfunnsmessige og organisatoriske rammer som alkoholpolitisk handlingsplan skal utarbeides og iverksettes i. Som nevnt i kapittel 3.1 er det til dels et motsetningsfylt forhold mellom planleggingsrasjonalitet og politisk rasjonalitet, og en rekke studier viser at en rasjonell planleggingsmodell gir et dårlig bilde av hvordan planlegging og beslutningstaking foregår i offentlig sektor (Kleven, 1998:19). I offentlige organisasjoner som kommuner kan det ofte være vanskelig å foreta en entydig og grundig avgrensning av et planleggingsproblem, selv om konflikter som oftest oppstår i forbindelse med løsninger og tiltak heller enn ved selve målformuleringen (Helland og Øia, 2000, Aarsæther, 2001). For eksempel vil man ofte være enig om de samfunnsmessige målsetningene for alkoholpolitikken, men uenig i hvordan de konkrete alkoholpolitiske tiltakene vil bidra til å realisere målsetningene (Hansen, 2005:116). Det er blitt hevdet at uenigheter om hvor restriktiv eller liberal alkoholpolitikken bør være, henger mer sammen med forskjeller i de politiske partiers forestillinger om hvordan befolkningen vil reagere på liberalisering av alkoholsalget enn synet på for eksempel de samfunnsmessige problemer knyttet til alkoholmisbruk (ibid). For at et planvedtak skal fremstå som rimelig og legitimt søker også politikerne ofte bred oppslutning gjennom kompromisser, og slik sett gå på tvers av rasjonalitetskravet om valg av beste løsning (Kleven, 1998:20). Det kan med andre ord være stor forskjell mellom den planleggingsrasjonalitet som man forventer av kommunene og den politiske rasjonalitet som ofte viser seg i kommunal planlegging, og etter min vurdering kan det ha betydning for norske

kommuners problemer med å følge opp og gjennomføre politikk i tråd med nasjonale målsetninger.

For det andre handler det om å tro at planlegging kan løse alle problemer. Planlegging kan verken fjerne usikkerhet om fremtiden eller eventuelle interessekonflikter, og noen problemer kan rett og slett være for vanskelige til å løse ved planlegging (Bukve, 1997:311). Å tro at planlegging er løsning på alle problemer kan gjøre planlegging til et ritual som benyttes i stedet for faktisk å gjøre noe med problemene (Bukve, 1997, Bergersen, 2000). Slik sett kan planlegging føre til svekket initiativ og handlingsevne, og etter min vurdering har planlegging og problemløsning liten verdi dersom nødvendige tiltak ikke settes ut i livet.

For det tredje, og i forlengelse av redegjørelsen over, er ikke planlegging et mål i seg selv. Man kan ikke tvinge kommunene til å planlegge; planlegging må fremstå som et fornuftig arbeidsverktøy (Bergersen, 2000b, Kleven, 1998:39). Selv når kommunene følger opp statlige plankrav, slik de i stor grad gjør i denne studien, er det kommet kritikk mot pålagt planlegging. Blant annet kan statlige plankrav bli oppfattet som innblanding i lokal politikktutforming og problemløsning, og kan oppleves som en begrensning i det kommunale selvstyret (Amdam, 1998:83). Denne kritikken kommer også til uttrykk ved gjennomgang av forarbeidende til påbudet om alkoholpolitisk handlingsplan. Blant annet uttalte flere kommuner at de selv bør ha rett til å velge hvilken form de ville bruke for å diskutere og avgjøre den kommunale alkoholpolitikken (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). Kritikk mot pålagt planlegging handler også om at statlig plankrav ofte i liten grad er i samsvar med hva kommunene selv oppfatter som sine egentlige problemer og behov (Kleven, 1998:39). Kommunenes rett til selv å vurdere behovet for en slik plan ble vektlagt i Rusmiddeldirektoratets og Kommunal- og arbeidsdepartementets høringsuttalelser i forbindelse med påbudet om alkoholpolitisk handlingsplan (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)). På bakgrunn av det alkoholpolitiske utvalgets uttalelse og høringsuttalelsene ble det konkludert med at påbud om kommunal alkoholpolitisk handlingsplan ikke ville være hensiktsmessig, og at en lovfestet plikt ikke ville gi noen garanti for en mer enhetlig og restriktiv alkoholpolitikk (Ot. prp. nr. 7 (1996-97)).

I hvilken grad opplever norske kommuner behov for å planlegge og å regulere den lokale rusmiddelpolitikken? Resultatene av analysene i studien kan oppfattes som noe tvetydige. Analyse av tallmaterialet kan tolkes som uttrykk for at kommuner som ikke har utarbeidet

alkoholpolitisk handlingsplan i mindre grad har behov for planarbeid og reguleringer i den lokale rusmiddelpolitikken, og slik sett kan det ha liten betydning at de ikke har utarbeidet en slik plan. Kommunene i utvalget skiller seg imidlertid i stor grad fra gjennomsnittskommunen som ikke har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan, både når det gjelder antall innbyggere, andelen barn og unge i alderen 0-17 år og antall salgs- og skjenkesteder. Andre kjennetegn ved kommunene i utvalget er at de ligger på Østlandsområdet nær flere store byer, noe som antakelig vil ha stor betydning for tilgjengelighet av rusmidler utover kommunegrensene. Man kan derfor anta at disse tre kommunene kan ha behov for en målrettet og regulert rusmiddelpolitikk, og hvis alkoholpolitisk handlingsplan har betydning for det lokale rusmiddel- og rusforebyggende arbeidet så kan mangelen på en slik plan ha stor betydning i disse tre kommunene.

Men hvis alkoholpolitisk handlingsplan har liten betydning for det lokale rusmiddelarbeidet, og norske kommuner oppfatter et slikt plankrav som lite relevant, hevder Kleven (1998:167) at en slik form for planlegging lett kan bli en regelstyrt rutine hvor offisielle planveiledere gir oppskriften på planens tematiske innhold og struktur. Er manglende opplevelse av relevans bakgrunnen for den forskjell man kan se i kvalitet på utarbeidelse og innhold i de tre plandokumentene i mitt utvalg? Hvilken betydning har planveiledere utgitt av Sosial- og helsedepartementet (1999) og Sosial- og helsedirektoratet (2006) hatt for planenes tematiske innhold og struktur? Det blir gitt uttrykk for at planveilederne skal fungere som klare retningslinjer for alkoholpolitisk handlingsplan. Etter min vurdering legger de imidlertid ikke noen klare føringer for innholdet i kommunenes rusmiddelpolitikk, og kommunene står fritt i utforming av den lokale rusmiddelpolitikken. Men kommunene i utvalget uttrykte, om enn i ulik grad, at de vurderte planveilederen som et godt hjelpemiddel i utarbeidelse av plandokumentet.

Det kan også oppstå problemer ved iverksetting og gjennomføring av planen (Skjørshammer, 2004:138). Det kan blant annet oppstå problemer dersom tiltakene settes i gang før grunnlaget er lagt, for eksempel opplæring av ansatte eller avklaring av ansvarsforhold (ibid). Men det kan også oppstå problemer dersom planleggingen bærer preg av å finne den perfekte løsningen, noe som kan medføre at planleggingen aldri kommer lenger enn til papiret (Skjørshammer, 2004).

Andre grunner til at det kan oppstå problemer ved iverksetting og gjennomføring av planen er at det foregår flere lokale iverksettingsprosesser parallelt, som til dels står i motsetning til hverandre og fortrenger hverandre (Offerdal, 2005:271, Kleven, 1998:174). Som nevnt i kapittel 4.5 kan iverksetting og gjennomføring av rusmiddelpolitikk bli utsatt for innblanding og påvirkning fra andre interesser, og slik sett påvirke kommunens mulighet for autonomi. I følge Offerdal (ibid) er interessemotsetninger spesielt aktuelt når kommunale instanser som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring har en rekke lovpålagte oppgaver i tillegg til tiltak utformet som følge av planlegging. For det første kan resultatene av en politikk tenkes å motvirke effektene av en annen. For det andre kan de lovpålagte oppgavene være så mange at de enkelte iverksettingsinstansene vil kunne velge saker de vil satse på. For det tredje kan det foregå en naturlig utvelgelse av politikk som er best egnet å gjennomføre i bestemte sammenhenger (Offerdal, 2005:271). Betydningen av interessemotsetninger kommer også frem i intervju med kommune A, som fortalte at man i utgangspunktet ønsket å skjerpe inn skjenketidene i kommunen. Diskusjonen førte imidlertid til en ytterligere utvidelse av skjenketid grunnet hensynet til næringsinteresser. Et annet eksempel på betydningen av interessemotsetninger kommer til uttrykk i den kritikk som er kommet mot alkoholpolitisk handlingsplan i Oslo. Planen er blitt kritisert for å ivareta næringsinteresser på bekostning av alkoholpolitiske interesser, ved at det legges opp til utvidelser av skjenketider og få restriksjoner (Valum, 2008).

Det er med andre ord flere årsaker til at kommuner har problemer med å følge opp og gjennomføre politikk i tråd med nasjonale målsetninger. I følge Hagen (2005:192) er staten forpliktet til å sikre at kommunene er i stand til å følge opp de målsetningene som de er gitt ansvaret for. Dette innebærer blant annet at kommunene har tilgang til de økonomiske, legale og kompetansemessige virkemidler de har behov for, for å kunne ivareta de aktuelle oppgavene (ibid). I intervju med kommune A ble det ytret ønske om at det i større grad skulle komme klare føringer fra nasjonale myndigheter om for eksempel innskrenking i skjenketid. Et spørsmål i den sammenheng er imidlertid hvorvidt norske kommuner er villig til å gi fra seg den frihet de har på dette politikkområdet, og å la seg diktere av nasjonale myndigheter. Et annet spørsmål er hvor hensiktsmessig slike klare føringer faktisk er. Som tidligere nevnt viser internasjonal forskning at en felles tilnærming til kommunalt rusmiddelarbeid er lite effektivt ettersom forholdene i norske kommuner er svært ulikt (St. mld. nr. 37 (1992-93), Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, Helland og Øia, 2000; Schancke, 2003).

Kommunene kan imidlertid fremstå som enheter som er for små til å drive selvstendig alkoholpolitikk. Etter min vurdering kan en løsning for kommunene være å se nærmere på muligheten til å benytte interkommunale handlingsplaner. Hvis flere nabokommuner samarbeider om felles plan, vil det antagelig blant annet bli lettere å få gjennomslag for en restriktiv alkoholpolitikk. I 2006 var det kun 5,7 % av landets kommuner som hadde utarbeidet en interkommunal handlingsplan på rusfeltet.

8.3 Hvorfor brukes plankrav som styringsmiddel?

Men hvis det viser seg at påbudet om alkoholpolitisk handlingsplan er et svakt styringsmiddel i norsk rusmiddelpolitikk, hvorfor benytter nasjonale myndigheter dette styringsmidlet for å påvirke kommunenes atferd? Og; hvorfor følger norske kommuner opp statlige plankrav, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, når det kan tyde på at det er knyttet flere utfordringer og problemer ved et slikt arbeidsverktøy?

Kommunelovrevisjonen av 1994 har langt på vei lagt grunnlaget for virkemiddelbruk med hensyn til kommunene (Ramsdal m.fl., 2002:187-188, Bukve, 1997:200-2001). Slik sett har ikke nasjonale myndigheter mulighet til å velge fritt mellom de ulike former for styringsmidler. Juridiske kontrollordninger og øremerkede tilskudd er i stor grad blitt nedbygd, og nasjonale myndigheter arbeider i økende grad med veiledning, informasjonstiltak og utviklingsarbeid overfor kommunene (Bukve, 1997:200-201). I dag skjer statlig styring i stor grad gjennom formulering av overordnede nasjonale mål, med krav om at kommunene skal drive planlegging tilpasset disse målene (ibid). Dette åpner for at kommunene skal kunne tilpasse sin politikk og tiltak til lokale behov, forutsetninger og prioriteringer (Ramsdal m.fl., 2002:187-188).

Et godt planleggingssystem kan også ha flere fordeler for norske kommuner (Kleven, 1998:167). For det første kan et godt utviklet planleggingssystem ses som et symbol på en formålsrettet og effektiv organisasjon, hvor kommunene kan vise at de er opptatt av planlegging, målstyring og resultatvurdering. For det andre kan innføring av planleggings- og evalueringskriterier vise at kommunene arbeider målrettet, og at ressursbruken styres av målutforming (ibid). Med andre ord kan planleggings- og evalueringsrutiner vise at kommunene tar målutforming på alvor, og at de arbeider effektivt for å nå dem.

Men selv om staten langt på vei ikke har andre styringsmidler å benytte i den lokale rusmiddelpolitikken, er det gjort andre forsøk på å styrke det kommunale rusmiddelarbeidet. I den videre fremstillingen vil jeg se nærmere på det nasjonale prosjektet Regionprosjektet.

8.4 Et nasjonalt forsøk på å styrke det lokale rusmiddelarbeidet

Mye tyder på at den liberalisering av alkoholpolitikken man har sett på kommunalt nivå de senere år har hatt betydning for Bondevik 2-regjeringens beslutning om å satse på forebyggende arbeid og opprettelse av Regionprosjektet (Baklien m.fl., 2007:13). Ved etablering av prosjektet ønsket man å utvikle målrettede og samordnede forebyggende innsatser på lokalt nivå for å begrense rusmiddelbruk og rusrelaterte skader, med hovedfokus på barn og unge (Sosialdepartementet, 2002). Slik sett kan det se ut til at en fellesnevner mellom påbudet om alkoholpolitisk handlingsplan og Regionprosjektet er nasjonale myndigheters ønske om å styrke det lokale rusmiddelarbeidet for å oppnå overordnede nasjonale mål.

Men det er også noen vesentlige forskjeller mellom plankravet og prosjektet. Sammenlignet med andre lokalbaserte forebyggingsprosjekter her til lands, ble ganske mye ressurser overført til prosjektkommunene (Baklien m.fl., 2007). Prosjektkommunene fikk tilført ressurser i form av økonomiske tilskudd og faglig oppfølging fra de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål (ibid).

I denne studien kommer det frem i intervju at flere kommuner har løpende kontakt med sitt regionale kompetansesenteret for rusmiddelspørsmål, både i forhold til faglige spørsmål generelt og i forhold til veiledning ved utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan. Slik sett kan de regionale kompetansesentrene være støttespillere i planarbeidet. Men de sju regionale kompetansesentrene har etter all sannsynlighet verken mulighet eller ressurser til å følge opp 431 norske kommuner i samme grad som prosjektkommunene fikk i forbindelse med Regionprosjektet. Slik sett vil nok verken den økonomiske eller faglige støtten la seg reproducere til alle landets kommuner.

Som nevnt i kapittel 4.3 gir evaluering av Regionprosjektet, til tross for økt satsing på forebyggende arbeid og tilførte ressurser, ingen holdepunkter for at innsatsen samlet sett har ført til redusert rusmiddelbruk og færre rusrelaterte skader (Baklien m.fl., 2007). Igjen kan man se en antydning til at kommuner har problemer med å følge opp og gjennomføre politikk

i tråd med nasjonale målsetninger. I følge Baklien m.fl. (2007) kan det være flere årsaker til at ambisiøse satsinger som er vedtatt sentralt, ikke ble implementert i tilstrekkelig grad i prosjektkommunene.

En årsak er tiltakene som ble valgt i det lokale arbeidet (Baklien m.fl., 2007). Ingen av prosjektkommunene satset på virksomme strategier slik som tilbudsregulerende tiltak, flere av tiltakene som ble benyttet ble iverksatt som ufullstendige ”light-versjoner”, og flere tiltak hadde et langt tidsperspektiv utover prosjektperioden (ibid).

Man kan antagelig ikke forvente at lokale aktører har kjennskap til forskningsbasert kunnskap om virksomme strategier og tiltak. Etter min vurdering er det imidlertid mer overraskende at et fåtall av de tiltakene som Sosial- og helsedirektoratet hadde anbefalt, faktisk hadde dokumentert effekt på rusmiddelbruk og rusrelaterte skader. I følge Baklien m.fl. (2007:70) kan dette være uttrykk for tre forhold. For det første kan valg av tiltak tyde på at evalueringer og forskning om effekter ikke betyr så mye. For det andre kan det tyde på at begreper som forskningsbasert og evidensbasert først og fremst blir brukt når man trenger støtte til noe man allerede har bestemt seg for å gjennomføre. For det tredje må antagelig forskningsbasert kunnskap konkurrere med annen kunnskap i beslutningsprosessen (ibid). Med bakgrunn i dette mener Baklien m.fl. (2007:178) at en betydelig utfordring for videre forskning på lokalt rusforebyggende arbeid er å finne ut hvordan man best mulig kan minske gapet mellom forskningsbasert kunnskap og praksisfeltet. Jeg tror at slik forskning også kan ha en positiv betydning for utforming av virksomme tiltak i en alkoholpolitisk handlingsplan.

Regionprosjektet har imidlertid hatt andre positive resultater, slik som lokal forankring, samordning og eierskap (Baklien m.fl., 2007). Mye tyder også på at man har økt den lokale kompetansen med hensyn til tilpasning og videreutvikling av tiltak, og tilbakemeldinger fra prosjektkommunene kan tyde på at det rusforebyggende arbeidet har fått en annen retning med fokus på helhetlig forebygging (ibid). Organisering og lokal forankring av arbeidet lokalt har så absolutt overføringsverdi til andre kommuner i Norge. En slik kunnskapsoverføring kan, etter min vurdering, være med på å styrke det rusforebyggende arbeidet på lokalt nivå.

Kapittel 9. Avsluttende betraktninger

Temaet for studien har vært statlig initiert planarbeid som lokalt arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Det har vært en todelt studie, basert på tre sett av data, og jeg vil i dette kapitlet oppsummere funnene. Til slutt vil jeg komme med noen avslutningsvise betraktninger rundt spørsmål som studien reiser.

9.1 Oppsummering av funn i studien

Resultater fra studien viser at de fleste norske kommuner følger det statlige politiske vedtaket om å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, og over halvparten følger nasjonale myndigheters anmodning om å utarbeide en enhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Det ser ut til at det først og fremst er kommuner med lavt innbyggertall, hvor andelen barn og unge i alderen 0-17 år er lav, som ikke har utarbeidet en slik plan.

På bakgrunn av datamaterialet er det vanskelig å slå fast om kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan fører en mer restriktiv og enhetlig rusmiddelpolitikk. Resultater fra analyse av tallmaterialet kan imidlertid tyde på at de kommunene som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan har flere innbyggere pr. salgssted for øl, og at de i større grad benyttet alkoholpolitiske virkemidler som å sette tak på antall salgs- og skjenkebevillinger og innskrenking i salgs- og skjenketid. Er det tilfeldig at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan i større grad benytter slike virkemidler, og ville resultatene ha vært annerledes hvis jeg hadde sett på andre alkoholpolitiske virkemidler? Blant annet tyder resultatene på at kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan har færre innbyggere pr. skjenkested enn kommuner uten en slik plan. Videre har 86 % av alle norske kommuner utarbeidet en slik plan, mens forskning viser at den kommunale alkoholpolitikken er blitt vesentlig liberalisert de senere år (Lauritzen, 2007, Baklien m.fl., 2007, Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Som nevnt i kapittel 8 kan disse forskningsresultatene tolkes som uttrykk for at utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan i liten grad har betydning i forhold til å føre en restriktiv alkoholpolitikk, og/eller som uttrykk for problemer i forbindelse med implementering av nasjonal politikk på lokalt nivå.

Det er også vanskelig å komme med noen entydig konklusjon om planen styrker det kommunale rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet. Det er viktig å presisere at utvalget av kommuner ikke er et representativt utvalg av norske kommuner, men en case-studie basert

på matching. Resultatene kan slik sett ikke generaliseres til hele populasjonen. Analyse av datamaterialet, og uttalelser fra de seks kommunene i utvalget, kan imidlertid tyde på at arbeidet med alkoholpolitisk handlingsplan kan inngå i, og medføre, en målrettet innsats på området. Videre ser det ut til at planarbeidet og plandokumentet kan føre til økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid. Etter min vurdering kan målrettet arbeid og økt fokus på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid betraktes som et steg på veien mot virksomt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid i norske kommuner. Med bakgrunn i dette vil jeg forsøksvis konkludere med at alkoholpolitisk handlingsplan kan ha betydning i det lokale rusmiddelarbeidet.

9.2 ”...tiltakene skal velges ut fra kunnskap og resultater.”

Sitatet er hentet fra Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005 (Sosialdepartementet, 2002:8). Som det ble gjort rede for i kapittel 4.7 skal rusmiddelpolitikken målrettes, og tiltakene skal velges ut fra kunnskap og måloppnåelse (Sosialdepartementet, 2002, Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

Datamaterialet i denne studien gir ingen holdspunkter for å måle effekten av alkoholpolitisk handlingsplan i forhold til kommunalt rusmiddelpolitisk- og rusforebyggende arbeid. Så langt jeg kan se foreligger det heller ingen andre studier om hvilken effekt et slikt planarbeid har i Norge. Målet med studien er slik sett å fremskaffe tentativ kunnskap på et politikkområde hvor det foreligger relativt lite forskningsbasert kunnskap, samt bidra til forskning gjennom å stille nye spørsmål.

I Sverige har man imidlertid gjennomført et prosjekt – Trelleborgprosjektet - hvor lokale rusmiddelpolitiske handlingsplaner inngikk som ett av flere tiltak (Stafström m.fl., 2006, Holder, 2006). Prosjektet hadde en varighet på tre år, og målet var at ungdom skulle drikke mindre. Prosjektet ble utformet og iverksatt på lokalt plan. Gjennomføring av prosjektet viser lovende resultater, og man konkluderte med at prosjektet bidro til å redusere risikofylt drikking blant ungdom i kommunen (ibid).

Det er viktig å merke seg at lokale rusmiddelpolitiske handlingsplaner kun var ett av flere tiltak i dette prosjektet. Men etter min vurdering kan resultatene tyde på at man til tross for eventuelle utfordringer ikke skal avskrive bruk av kommunal alkoholpolitisk handlingsplan som arbeidsverktøy i det lokale rusmiddelpolitiske arbeidet.

Jeg deler vurderingen til Baklien m.fl. (2007:177) når de fremhever viktigheten av kunnskap om ordinært lokalt rusforebyggende arbeid. De mener at forskning og evaluering som oftest omhandler ekstraordinære innsatser eller store forebyggingsprosjektet, mens man har lite kunnskap knyttet til ordinært lokalt arbeid slik som betydningen av utarbeidelse av alkoholpolitiske handlingsplaner (ibid). Med tanke på det arbeidet kommunene legger ned ved utarbeidelse av slike handlingsplaner, og nasjonale myndigheters ønske om å satse på lokale tiltak ut fra forskningsbasert kunnskap, er det etter min vurdering viktig å få økt kunnskap om alkoholpolitisk handlingsplans betydning også for Norges del. Det er derfor positivt at SIRUS har utarbeidet et prosjekt om hvordan norske kommuner bruker alkohol-/rusmiddelpolitiske handlingsplaner til å utforme og påvirke lokale forhold på rusmiddelfeltet, hva pålegg om slike planer innebærer i praksis og hvilke forutsetninger kommunene har for å implementere så vel generelle handlingsplaner som konkrete enkelttiltak.

Med tanke på at norske kommuner kan fremstå som enheter som er for små til å drive selvstendig alkoholpolitikk, bør det også forskes på betydningen av å benytte interkommunale handlingsplaner. Hvis det viser seg at interkommunale handlingsplaner er en mulig løsning for å få gjennomslag for en restriktiv alkoholpolitikk, bør det i større grad legges til rette for et slikt interkommunalt samarbeid.

Litteraturliste

Almås, Reidar (1990). *Evaluering på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Amdam, Roar (1998). *Strategisk kommuneplanlegging på flere nivåer*. I Kleven, Terje (red.). *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Andenæs, Johs. (1996). *En mer human og rettferdig narkotikapolitikk?* I Pedersen, Willy og Helge Waal (red.). *Rusmidler og veivalg*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag as.

Andersen, Jan (1996). *Alkoholpolitikk og lokalt selvstyre*. I Pedersen, Willy og Helge Waal (red.). *Rusmidler og veivalg*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag as.

Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2006-2008*.

Baklien, Bergljot, Hilde Pape, Ingeborg Rossow og Elisabet E. Storvoll (2007). *Regionprosjektet – nyttig forebygging? Evaluering av et pilotprosjekt om lokalbasert rusforebygging*. Rapport nr. 6/2007. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.) (2005). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Bergersen, Rita (2000a). Hensikten med planlegging. På: Metode, www.forebygging.no

Bergersen, Rita (2000b). Mål gir retning for planleggingsarbeidet. På: Metode, www.forebygging.no.

Bergersen, Rita (2000c). Tradisjonell planlegging og planlegging med medvirkning. På: Metode, www.forebygging.no.

Brofoss, Knut (1996). *Alkoholpolitikken i Norge*. I Pedersen, Willy og Helge Waal (red.). *Rusmidler og veivalg*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag as.

Bukve, Oddbjørn (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det norske samlaget.

Elvbakken, Kari, Svanhaug Fjær og Thor Øyvind Jensen (red.) (1994). *Mellom påbud og påvirkning. Tradisjoner, institusjoner og politikk i forebyggende helsearbeid*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Embetsoppdraget til Fylkesmennene på sosial- og helseområdet, 2006. På: www.shdir.no/omdirektoratet/styringsdokument

Gravrok, Øystein (2000a). Kommuneplanprosessen og forebyggende arbeid. På: Teori, www.forebygging.no.

Gravrok, Øystein (2000b). Metoder og faser i kommuneplanarbeidet. På: Metode, www.forebygging.no.

Hagen, Aksel (2001). *Planlegging på kommunenivå*. I Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (red.). *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Hansen, Tore (2005). *Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?* I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Helland, Håvar og Tormod Øia (2000). *Forebyggende ungdomsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Helse- og omsorgsdepartementet (2007). *Opptrappingsplan for rusfeltet*.

Henriksen, Øystein (2000). *Ikke som jeg gjør, men som jeg sier. Om rus, kommunikasjon og oppdragelse*. Oslo: Tano Aschehoug.

Holder, Harold D. (2006). *The power of local alcohol prevention and the Trelleborg Project in southern Sweden*. *Addiction*, 101, 763-764.

Innst. O. nr. 59 (1996-97). Innstilling fra sosialkomiteen. Stortinget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke.

Kleven, Terje (1998). *Del 1. En modell for kommunal planlegging*. I Kleven, Terje (red.). *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Krogstrup, Hanne Kathrine (2003). *Evalueringsmodeller: evaluering på det sociale område*. Århus: Systime.

Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lauritzen, Hege: Kommunenes forvaltning av alkoholloven – 2006. SIRUS sitt nettsted: www.sirus.no.

Lauritzen, Hege: Kommunenes forvaltnings av alkoholloven – 2007. SIRUS sitt nettsted: www.sirus.no.

Lauritzen, Hege (2008). *Alkoholpolitikken liberaliseres*. Artikkel i *Rus og samfunn*, nr. 3/2008. Oslo: Universitetsforlaget.

Lødemel, Ivar (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetting av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport nr. 226. Oslo: Fafo.

NOU 1998:18. *Det er bruk for alle. Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*. Sosial- og helsedepartementet.

NOU 2003:4. *Forskning på rusmiddelfeltet. En oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak.* Sosialdepartementet.

NOU 1995:24. *Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt.* Sosial- og helsedepartementet.

Offerdal, Audun (2005). *Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Ot. prp. nr. 7 (1996-97). *Om lov om endringer i alkoholloven.* Sosial- og helsedepartementet.

Ot. prp. nr. 86 (2003-04). *Om lov om endring i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover.* Sosialdepartementet.

Pape, Hilde (1996). *Alkoholens gleder og farer i ungdomstiden.* I Pedersen, Willy og Helge Waal (red.). *Rusmidler og veivalg.* Oslo: Cappelen Akademiske Forlag as.

Pedersen, Willy (1998). *Bittersøtt. Ungdom/sosialisering/rusmidler.* Oslo: Universitetsforlaget.

Ramsdal, Helge, Svein Michelsen og Turid Aarseth (2002). *Profesjonar, stat og lokalstyre. Om kommunen som iverksetter av statlege velferdsreformer.* I Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red.). *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring.* Oslo: Det norske samlaget.

Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Rose, Lawrence E. (2005). *Demokratiteori – forventninger og virkelighet.* I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Rundskriv I-6/98. *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* Sosialdepartementet.

Rusmiddeldirektoratet (2000). *Kommunens rusmiddelarbeid 00.* Oslo: Rusmiddeldirektoratet.

Schancke, Vegar A. (2003). *Forebyggende og helsefremmende arbeid, fra forskning til praksis. En kunnskapsoppsummering med råd og anbefalinger.* Skrift nr. 1/2003. Narvik: Kompetansesenteret ved Nordlandsklinikken – forebyggingsseksjonen.

Skjørshammer, Morten (2004). *Bedre planlegging i helsesektoren. I et systemisk perspektiv.* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Skretting, Astrid (2007). *Ungdomsundersøkelsen 2007.* SIRUS sitt nettsted: www.sirus.no.

Sosial- og helsedepartementet (1999). *Veiledende mal for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan.*

Sosialdepartementet (2002). *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005*.

Sosial- og helsedirektoratet (2006). *Veileder for kommunal rusmiddelpolitisk handlingsplan*.

Stafström, Martin, Per Olof Östergren, Stig Larsson, Björn Lindgren og Petter Lundborg (2006). *A community action programme for reducing harmful drinking behaviour among adolescents: the Trelleborg Project*. *Addiction*, 101, 813-823.

St. meld. nr. 37 (1992-93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*. Sosialdepartementet.

Storvoll, Elisabeth E, Ingeborg Rossow og Hilde Pape (2007). *Til nytte for handlingsplaner? Rus og samfunn*1, nr. 4, 14-15.

Sverdrup, Sidsel (2002). *Evalueringsfasen, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Valum, Sidsel (2008). *Et makkverk fra byrådet*. Artikkel i *Rus og samfunn*, nr. 3/2008. Oslo: Universitetsforlaget.

Vestel, V., A. Bakken, G.H. Moshuus og T. Øya (1997). *Ungdomskulturer og Narkotikabruk*. I Vestel, Viggo, Geir H. Moshuus og Kristinn Hegna: *Ung i Bodø. Fritidsaktiviteter, rusmiddelbruk og problematferd blant ungdom i Bodø i 1996*. Oslo: Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA-raport, 20/97).

Waal, Helge (1996). *Veivalgene og forskningen*. I Pedersen, Willy og Helge Waal (red.). *Rusmidler og veivalg*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag as.

Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (red.) (2001). *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Aarsæther, Nils (2001). *Planlegging som handlingstype*. I Aarsæther, Nils og Aksel Hagen (red.). *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Nettsteder:

www.shdir.no

www.shdir.no/rusmidler/forebygging/kompetansesentre/

www.ssb.no

Tabell- og figuroversikt

Tabell 6.1. Andel kommuner som har alkoholpolitisk handlingsplan, i perioden 1989-2006	55
Figur 6.1. Andel kommuner som ikke har plan fordelt på innbyggertall, i 2005 og 2006.....	56
Tabell 7.1. Opplysninger om kommunene i utvalget.....	62
Tabell 7.2. Retningslinjer for iverksetting og kommunenes gjennomføring av alkoholpolitisk handlingsplan.....	67
Tabell 7.3. Retningslinjer for iverksetting og gjennomføring av kommunenes rusmiddelpolitiske arbeid i 3 kommuner uten plan.....	72
Tabell 7.4 Oversikt over kommuner med henhold til salgs- og skjenkesteder pr. innbygger, liter alkohol omsatt totalt og pr. innbygger.....	76

Appendix

Kapittel 1

Utviklingstrekk i bruk av rusmidler hos barn og unge

Det foreligger ingen statistikk som systematisk beskriver rusmiddelsituasjonen i de enkelte kommuner eller fylker (Sosial- og helsedirektoratet, 2006). Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) foretar imidlertid en årlig spørreundersøkelse om bruk av rusmidler blant ungdom i alderen 15-20 år (Skretting, 2007). Fra og med 1990 er det både blitt foretatt en egen Oslo-undersøkelse og en landsomfattende undersøkelse, hvor Oslo er inkludert. Ved de to årlige undersøkelsene benyttes det samme spørreskjemaet, og hovedresultatene fra undersøkelsen blir årlig presentert i statistikkpublikasjonen ”Rusmidler i Norge”. Flere mulige feilkilder knyttes til disse undersøkelsene. Spørreundersøkelsene har en relativt lav svarprosent, og det er også et spørsmål om hvorvidt man når de unge som allerede har utviklet problematferd (Skretting, 2007). I følge forskning ved SIRUS har likevel disse undersøkelsene verdi. Undersøkelsene har gått over flere år, og representerer slik sett en tidsserie. Videre kan man ved hjelp av slike undersøkelser vise tendenser og utviklingstrekk over tid (ibid).

Ungdoms bruk av alkohol

Debutalderen for alkohol synes å være nokså stabil. Debutalderen har gjennom flere år vært på ca. 14,5 år for øl, og ca. 15 år for vin, brennevin og ”rusbrus”/cider (Skretting, 2007). Prosentandel ungdom som har drukket alkohol øker, ikke overraskende, ved økt alder. Det som imidlertid kan synes overraskende er at jenter i alderen 15-20 år i flere år har ligget høyere enn for gutter i samme alder. Imidlertid har prosentandel for ungdom som har drukket alkohol sunket for aldersgruppene 15-16 år og 17-18 år, fra 1990-2007. Reduksjonen er større blant gutter enn blant jenter, og gjelder kun de under 19 år (jf. tabell 1.1).

Tabell 1.1 Prosentandel ungdom som har drukket alkohol, fordelt på kjønn og alder, for utvalgte årstall.

År	Gutter	Jenter	15-16 år	17-18 år	19-20 år	Alle
1990	85 %	85 %	73 %	89 %	93 %	85 %
1995	82 %	85 %	69 %	87 %	95 %	84 %
2000	83 %	88 %	74 %	87 %	94 %	86 %
2007	75 %	80 %	61 %	86 %	94 %	78 %

Kilde: Rusmidler i Norge – Statistikk 07/SIRUS

Til tross for en lavere andel som drikker alkohol, har det beregnede gjennomsnittlige forbruk av alkohol gått betydelig opp de siste årene. Den prosentvise økningen har vært noe større for jenter, men fremdeles drikker gutter i gjennomsnitt mer enn jenter på tilsvarende alder. Det er blant de yngste at den prosentvise økningen i gjennomsnittlig konsum har vært størst.

Fra 1990-tallet frem til år 2000 var det en klar økning i alkoholforbruket blant ungdom i alderen 15-20 år. Det ser imidlertid ut til at ungdoms alkoholforbruk har stabilisert seg de senere år. Disse tendensene sammenfaller med resultatene fra den norske delen av den europeiske skoleundersøkelsen blant 15-20 åringer (ESPAD), fra 1995, 1999 og 2003 (Skretting, 2007). Gutter drikker fortsatt mer enn jenter, men jenters drikkemønster har det siste tiåret endret seg ganske drastisk i forhold til jevnaldrende gutter. Mens gutter tidligere grovt sett drakk dobbelt så mye som jenter, er jentenes alkoholforbruk nå i ferd med å nærme seg guttenes nivå (jf. tabell 1.2).

Tabell 1.2. Gjennomsnittlig alkoholforbruk målt i liter ren alkohol, fordelt på kjønn og alder, for utvalgte årstall.

År	Gutter	Jenter	15-16 år	17-18 år	19-20 år	Alle
1990	4,02	2,08	1,63	3,14	4,27	2,97
1995	3,68	2,08	1,51	3,03	3,94	2,80
2000	5,99	3,88	2,63	5,12	6,49	4,80
2005	5,34	4,49	2,80	5,31	6,64	4,84
2006	4,96	3,92	2,12	5,10	6,58	4,38
2007	5,73	4,10	2,46	5,70	7,63	4,83

Kilde: Rusmidler i Norge – Statistikk 07/SIRUS

Ungdoms bruk av illegale rusmidler

Det er cannabis, og først og fremst hasj, som er det vanligste illegale rusmidlet som flest ungdom rapporterer å ha brukt. Dette resultatet er i samsvar med resten av den vestlige verden (Skretting, 2007). Andelen som rapporterte bruk av cannabis var stabil i første halvdel av 1990-tallet, men det fant sted en økning frem mot år 2000. I de senere år har det vært en viss nedgang igjen. Også når det gjelder andelen som oppgir å ha brukt andre illegale rusmidler, har det etter en økning på slutten av 1990-tallet, stort sett vært en utflatning eller nedgang i de senere år. I disse tilfeller er det også blitt rapportert om lave tall (jf. tabell 1.3).

Tabell 1.3. Prosent ungdom i Norge i alderen 15-20 år som oppgir at de noen har brukt illegale rusmidler.

Illegale rusmidler	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Cannabis	8,0 %	9,9 %	18,8 %	15,0 %	13,1 %	11,0 %
”Sniffing”	8,3 %	6,6 %	6,7 %	5,5 %	5,6 %	5,5 %
Amfetamin e.l.	1,2 %	1,6 %	3,9 %	4,1 %	3,1 %	3,2 %
Kokain/ ”crack”	0,5 %	1,6 %	3,9 %	2,4 %	2,2 %	3,2 %
LSD	-	0,3 %	1,8 %	1,1 %	0,7 %	0,6 %
Ecstasy	-	0,9 %	3,0 %	2,0 %	1,7 %	1,8 %
GHB	-	-	-	1,0 %	0,8 %	0,6 %
Heroin e.l.	0,5 %	0,8 %	0,6 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %
Tatt stoff med sprøyte	0,3 %	0,4 %	1,6 %	1,0 %	0,4 %	0,6 %
Antall i alt	2 901	2 263	1 706	1 743	1 571	3 248

Kilde: Rusmidler i Norge – Statistikk 07/SIRUS. *) Det finnes ikke statistikk på fordeling av kjønn ift. bruk av illegale rusmidler.

Det virker ikke til å ha vært noen økning i tilgjengelighet av illegale rusmidler de senere år i denne aldersgruppen. På landsbasis er prosentandelen som er blitt tilbudt cannabis på ca. 40-45 % i den siste 5-års perioden. Prosentandelen som mener at de vil kunne klare å skaffe cannabis i løpet av 2-3 dager hvis de skulle ønsker det, har vært på ca. 60-65 %.

Prosentandelen på landsbasis som sier at de noen gang er blitt tilbudt amfetamin og ecstasy har vært på henholdsvis 9-14 %. Ungdomsundersøkelsen fra 2007 bekrefter ellers tendensen man har sett i de senere år om at andelen som uttrykker en positiv holdning til illegale rusmidler, ikke lenger øker. De siste årene har ca. 7 – 9 % av 15-20 åringer på landsbasis og 7 – 10 % i Oslo gitt uttrykk for at de synes at cannabis bør kunne selges fritt (Skretting, 2007).

Kapittel 6:

Tabell 6.2. Antall (andel) kommuner fordelt på fylke som ikke har alkoholpolitisk handlingsplan, 2005 og 2006.

Fylke	Antall kommuner som ikke har plan, 2005	Antall kommuner som ikke har plan, 2006
Østfold	2 (11,1 %)	1 (5,6 %)
Akershus	4 (18,2 %)	3 (13,6 %)
Oslo	1 (100 %)	0 (0 %)
Hedmark	1 (4,5 %)	0 (0 %)
Oppland	4 (15,4 %)	1 (3,9 %)
Buskerud	5 (23,8 %)	0 (0 %)
Vestfold	4 (30,8 %)	0 (0 %)
Telemark	0 (0 %)	1 (5,6 %)
Aust-Agder	1 (6,7 %)	0 (0 %)
Vest-Agder	3 (20 %)	0 (0 %)
Rogaland	4 (15,4 %)	5 (19,2 %)
Hordaland	2 (6,3 %)	1 (3 %)
Sogn og fjordane	4 (15,4 %)	1 (3,9 %)
Møre og Romsdal	1 (2,7 %)	2 (5,4 %)
Sør-Trøndelag	4 (16 %)	2 (8 %)
Nord-Trøndelag	5 (21,7 %)	3 (12,5 %)
Nordland	12 (27,3 %)	5 (11,4 %)
Troms	7 (28 %)	2 (8 %)
Finnmark	2 (10,5 %)	3 (15,8 %)

Tabell 6.2 viser at antall kommuner som har utarbeidet alkoholpolitisk handlingsplan fordelt på fylke har steget fra 2005 til 2006, men unntak av Telemark og Rogaland. For Telemarks vedkommende hadde alle kommuner utarbeidet plan i 2005, mens det var en kommune som ikke hadde plan i 2006. For Rogaland vedkommende var det 4 kommuner som ikke hadde plan i 2005, mot 5 kommuner i 2006. Det handler med andre ord om små variasjoner, for begge fylker. Videre ser man at i flere fylker hadde alle kommuner utarbeidet plan i 2006. dette gjelder fylkene Oslo, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Aust-Agder og Vest-Agder.

Tabell 6.3. Oversikt over antall innbygger pr. salgssted fordelt på fylke totalt, med og uten plan, i 2005 og 2006.

Fylke	Ant innb pr salgssted totalt i 2005	Ant innb pr salgssted med plan, 2005	Ant innb pr salgssted uten plan, 2005	Ant innb pr salgssted totalt i 2006	Ant innb pr salgssted med plan, 2006	Ant innb pr salgssted uten plan, 2006
Østfold	1 370,5	1 377,6	1 105,2	1 349,2	1 352,7	670
Akershus	1 728	1 728,1	1 727,4	1 681,6	1 702,1	1 511,6
Oslo	1 467,1	-	1 467,1	1 508,2	1 508,2	-
Hedmark	924,1	939,6	543,5	937,9	937,9	-
Oppland	769,8	805,3	402,9	793,1	792,8	807,8
Buskerud	1 162,2	1 224,8	847,3	1 190,4	1 190,4	-
Vestfold	1 490,0	1 426,6	1 796,7	1 531,8	1 531,8	-
Telemark	954,8	954,8	-	949,4	946,5	1 072,8
Aust-Agder	826,1	849,5	259,2	846,2	846,2	-
Vest-Agder	983,7	1 024,1	580,2	983,7	983,7	-
Rogaland	1 316,5	1 325,3	1 192,3	1 262,2	1 306,8	905,5
Hordaland	1 090,6	1 091,9	1 012,6	1 095,1	1 109,5	487,9
Sogn og fjordane	609,4	654,6	361,9	623,7	623,0	496,0
Møre og Romsdal	787,2	783,0	930,3	816,1	822,8	703,8
Sør-Trøndelag	1 055,2	1 077,4	735,7	1 092,9	964,6	352,0
Nord-Trøndelag	837,4	906,7	325,0	858,0	898,4	392,6
Nordland	795,5	826,5	626,1	800,9	823,0	439,1
Troms	853,3	903,1	475,5	858,0	869,6	456,0
Finnmark	681,7	678,2	702,7	651,2	677,8	407,6

Forklaring til tabell 6.3: Uthevet skrift viser i hvilken gruppe av kommuner (med og uten plan) som hadde lavest antall innbyggere pr. salgssted for øl fordelt på fylke totalt, i 2005 og 2006. Strek betyr enten at alle kommuner i fylket hadde eller ikke hadde plan. Som man ser var det kun i fylkene Vestfold, Møre- og Romsdal og Finnmark at kommuner med plan hadde færre innbyggere pr. salgssted for øl, enn for kommuner uten plan 2005. I 2006 gjaldt dette for fylkene Oppland og Telemark.

Tabell 6.4. Oversikt over antall innbyggere pr. skjenkesteder fordelt på fylke, totalt, med og uten plan, i 2005 og 2006.

Fylke	Ant innb pr skjenke- sted totalt i 2005	Ant innb pr skjenke- sted med plan 2005	Ant innb pr skjenke- sted uten plan 2005	Ant innb pr skjenke- sted totalt i 2006	Ant innb pr skjenke- sted med plan 2006	Ant innb pr skjenke- sted uten plan 2006
Østfold	711,5	706,0	1 105,2	723,3	723,5	670,0
Akershus	1 055	1 048,9	1 088,5	1 149,4	1 207,3	793,0
Oslo	539,0	-	539,0	502,7	502,7	-
Hedmark	652,3	667,3	334,5	654,6	654,6	-
Oppland	392,3	409,2	211,5	411,7	417,6	230,8
Buskerud	608,5	614,2	570,3	605,5	605,5	-
Vestfold	632,4	562,3	1 214,0	689,8	989,8	0
Telemark	631,7	631,7	-	599,8	588,5	2145,5
Aust-Agder	584,7	601,1	185,1	553,6	553,6	-
Vest-Agder	836,7	839,4	791,2	823,9	823,9	-
Rogaland	953,5	953,5	953,8	914,0	912,5	932,1
Hordaland	771,5	763,2	2362,7	809,7	804,7	2 195,5
Sogn og fjordane	435,3	448,5	336,9	457,7	456,4	496,0
Møre og Romsdal	659,9	649,6	1 196,1	661,7	656,0	797,6
Sør-Trøndelag	617,5	625,9	481,0	576,2	577,8	422,4
Nord-Trøndelag	632,2	655,4	365,6	607,0	629,4	314,1
Nordland	509,2	516,1	464,5	518,1	517,6	533,1
Troms	417,4	415,0	453,9	419,6	419,1	456,0
Finnmark	394,2	418,8	292,8	436,7	444,5	344,9

Forklaring til tabell 6.4: Uthevet skrift viser i hvilken gruppe av kommuner (med og uten plan) som hadde lavest antall innbyggere pr. skjenkested fordelt på fylke totalt, i 2005 og 2006. Strek betyr enten at alle kommuner i fylket hadde eller ikke hadde plan. Som man ser var det for fylkene Østfold, Vestfold, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Troms at antall innbyggere pr. skjenkested var færre for kommuner med enn for kommuner uten plan i 2005. I 2006 gjaldt dette for fylkene Telemark, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark.

Vedlegg 1

Kommuneoversikt, 2005:

Østfold:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Fredrikstad	70 791	22,3 %	Ja	42	102	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Sarpsborg	50 115	22,2 %	Ja	32	55	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Moss	28 182	21,8 %	Ja	23	54	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Halden	27 722	22,5 %	Ja	21	46	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Askim	14 184	22,9 %	Ja	10	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rygge	13 862	24,5 %	Ja	12	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidsberg	10 267	23,2 %	Ja	7	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rakkestad	7 366	22,8 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Råde	6 544	23,2 %	Ja	6	1	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Trøgstad	5 013	22,0 %	Ja	4	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Spydeberg	4 856	23,3 %	Nei	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hobøl	4 564	26,0 %	Ja	3	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Våler	4 071	26,6 %	Ja	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hvaler	3 821	21,0 %	Ja	10	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Marker	3 505	22,3 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skiptvet	3 400	25,1 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aremark	1 456	23,5 %	Ja	2	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Rømskog	670	20,2 %	Nei	1	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Akershus:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Bærum	105 928	25,4 %	Ja	53	75	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Asker	51 484	26,4 %	Ja	29	38	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skedsmo	43 201	24,2 %	Nei	27	46	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lørenskog	30 929	24,6 %	Ja	17	10	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Ski	27 010	26,6 %	Ja	13	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ullensaker	25 269	24,8 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Oppegård	23 897	25,9 %	Ja	14	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nittedal	19 722	27,1 %	Ja	15	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Eidsvoll	18 923	23,3 %	Ja	12	17	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Nes	18 022	24,9 %	Ja	7	55	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nesodden	16 541	27,8 %	Ja	11	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rælingen	14 857	25,1 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ås	14 530	26,5 %	Ja	6	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frogn	13 584	25,4 %	Ja	9	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Aurskog-Høland	13 379	22,9 %	Ja	13	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørums	13 367	26,1 %	Nei	6	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestby	13 159	25,3 %	Nei	5	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nannestad	10 321	26,3 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fet	9 734	25,1 %	Nei	8	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Enebakk	9 442	25,9 %	Ja	6	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjerdrum	5 214	24,8 %	Ja	10	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hurdal	2 611	22,2 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Oslo:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Oslo	538 411	19,8 %	Nei	367	999	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja

Hedmark:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Ringsaker	31 923	23,3 %	Ja	25	31	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hamar	27 593	20,7 %	Ja	19	44	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Elverum	18 992	22,4 %	Ja	18	27	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Stange	18 591	22,8 %	Ja	15	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kongsvinger	17 224	21,1 %	Ja	14	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åsnes	7 714	19,2 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Odal	7 676	21,9 %	Ja	7	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Løten	7 290	22,8 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Trysil	6 845	20,5 %	Ja	17	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Eidskog	6 453	22,1 %	Ja	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tynset	5 368	23,6 %	Ja	7	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grue	5 218	18,9 %	Ja	7	10	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Nord-Odal	5 051	20,0 %	Ja	6	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åmot	4 348	20,1 %	Nei	8	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Våler	3 906	18,2 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stor-Elvdal	2 797	20,1 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Alvdal	2 392	24,3 %	Ja	3	3	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Rendalen	2 028	19,3 %	Ja	6	8	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Os	2 075	24,5 %	Ja	4	2	Ja?	Ja?	Nei	Nei	Nei
Tolga	1 755	26,8 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Folldal	1 722	22,1 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Engerdal	1 497	22,2 %	Ja	6	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Oppland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Gjøvik	27 819	21,4 %	Ja	26	44	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Lillehammer	25 314	22,1 %	Ja	20	46	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Østre Toten	14 453	21,6 %	Ja	10	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gran	13 066	22,5 %	Ja	11	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestre Toten	12 599	22,1 %	Ja	10	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lunner	8 518	24,2 %	Ja	6	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nordre Land	6 737	21,1 %	Ja	12	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nord-Aurdal	6 425	21,7 %	Ja	15	31	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jevnaker	6 312	23,6 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gausdal	6 202	22,0 %	Ja	11	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sel	6 083	22,3 %	Ja	12	29	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Søndre Land	5 977	22,0 %	Ja	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nord-Fron	5 843	21,0 %	Ja	8	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øyer	4 854	23,9 %	Ja	5	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ringebu	4 566	20,6 %	Ja	10	20	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågå	3 766	20,6 %	Ja	9	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Aurdal	3 243	23,2 %	Ja	8	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Fron	3 231	21,8 %	Nei	4	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øystre Slidre	3 138	22,8 %	Ja	9	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dovre	2 826	21,3 %	Ja	6	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lom	2 455	21,4 %	Ja	4	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Skjåk	2 376	20,5 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestre Slidre	2 217	22,1 %	Nei	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lesja	2 172	23,0 %	Ja	8	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vang	1 624	22,5 %	Nei	4	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Etnedal	1 389	18,5 %	Nei	7	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Buskerud:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Drammen	57 759	21,7 %	Ja	34	64	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ringerike	28 197	21,2 %	Ja	25	50	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kongsberg	23 197	21,8 %	Ja	16	38	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lier	21 874	24,9 %	Ja	14	11	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Nedre Eiker	21 653	24,7 %	Ja	13	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røyken	17 594	26,1 %	Ja	11	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øvre Eiker	15 825	23,0 %	Ja	12	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Modum	12 584	21,0 %	Nei	8	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hurum	8 913	25,0 %	Nei	9	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hole	5 307	23,5 %	Ja	3	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ål	4 662	23,9 %	Ja	5	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hol	4 500	21,6 %	Ja	10	44	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gol	4 404	21,3 %	Ja	11	23	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nes	3 524	22,6 %	Ja	6	18	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Sigdal	3 501	21,5 %	Nei	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nore og Uvdal	2 597	23,0 %	Ja	8	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flesberg	2 529	23,8 %	Nei	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Krødsherad	2 125	21,2 %	Nei	4	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hemsedal	1 947	23,5 %	Ja	5	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rollag	1 414	23,0 %	Ja	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flå	998	19,4 %	Ja	1	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Vestfold:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Sandefjord	41 555	23,1 %	Ja	28	65	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Larvik	41 211	22,8 %	Ja	31	86	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tønsberg	36 919	21,9 %	Ja	23	86	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Horten	24 871	23,4 %	Ja	19	37	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nøtterøy	20 082	24,1 %	Nei	11	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stokke	10 127	25,7 %	Nei	5	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Holmestrand	9 654	23,3 %	Ja	8	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Re	8 243	26,1 %	Nei	3	7	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Sande	7 740	25,3 %	Ja	4	5	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Svelvik	6 465	24,7 %	Nei	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Andebu	5 147	24,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tjøme	4 566	24,7 %	Ikke svart	4	20	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hof	3 079	24,1 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lardal	2 445	21,8 %	Ja	2	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Telemark:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Skien	50 761	22,7 %	Ja	35	52	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Porsgrunn	33 550	22,5 %	Ja	22	36	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bamble	14 104	25,0 %	ja	15	26	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Notodden	12 314	20,8 %	Ja	14	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kragerø	10 477	21,6 %	Ja	12	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nome	6 571	21,8 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tinn	6 247	21,4 %	Ja	9	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bø	5 307	21,6 %	Ja	6	9	?	Nei	Nei	Nei	Nei
Sauherad	4 291	21,6 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Drangedal	4 163	21,9 %	Ja	8	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vinje	3 694	23,6 %	Ja	9	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Seljord	2 912	19,8 %	Ja	7	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kviteseid	2 575	21,8 %	Ja	7	12	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Tokke	2 417	22,5 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Siljan	2 362	26,0 %	Ja	1	0	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hjartdal	1 619	22,5 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nissedal	1 407	22,9 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fyresdal	1 369	22,9 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei

Aust-Agder:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Arendal	39 826	23,0 %	Ja	42	61	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grimstad	19 224	25,9 %	Ja	14	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lillesand	9 030	24,2 %	Ja	11	13	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Risør	6 836	22,3 %	Ja	9	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Tvedestrand	5 838	22,7 %	Ja	11	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Froland	4 764	26,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Birkenes	4 387	27,2 %	Ja	5	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Evje og Hornnes	3 324	22,6 %	Ja	5	6	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Gjerstad	2 506	23,2 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vegårshei	1 849	25,3 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Åmli	1 785	21,3 %	Ja	7	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Valle	1 348	23,7 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bygland	1 296	22,9 %	Nei	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Iveland	1 170	27,7 %	Ja	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bykle	874	24,8 %	Ja	3	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Vest-Agder:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Kristiansand	76 917	24,5 %	Ja	62	93	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Mandal	14 069	25,0 %	Ja	19	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vennesla	12 513	26,9 %	Ja	16	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Søgne	9 609	27,6 %	Ja	11	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Farsund	9 446	24,8 %	Ja	8	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flekkefjord	8 852	23,3 %	Ja	10	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lyngdal	7 296	26,8 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Songdalen	5 621	28,7 %	Ja	6	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvinesdal	5 564	24,9 %	Nei	9	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lindesnes	4 486	25,5 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Marnardal	2 171	26,9 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sirdal	1 740	24,5 %	Ja	5	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hægebostad	1 583	26,9 %	Nei	4	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Audnedal	1 556	26,7 %	Nei	2	0	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åseral	894	28,6 %	Ja	2	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Rogaland:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Stavanger	115 157	24,2 %	Ja	79	167	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Sandnes	58 947	27,3 %	Ja	37	45	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Karmøy	37 928	27,4 %	Ja	28	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Haugesund	31 738	23,4 %	Ja	25	49	Ja	Ja	Nei	Nei	Ja
Sola	20 238	29,4 %	Nei	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hå	14 883	29,3 %	Ja	9	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Klepp	14 832	30,1 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Time	14 807	28,4 %	Ja	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eigersund	13 418	26,3 %	Ja	12	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Strand	10 566	27,8 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjesdal	9 426	31,7 %	Ja	6	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Tysvær	9 349	29,7 %	Ja	11	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Randaberg	9 304	23,8 %	Ja	4	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Vindafjord	8 119	25,2 %	Ja	8	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sauda	4 769	23,3 %	Ja	4	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Suldal	3 883	24,1 %	Ja	10	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rennesøy	3 412	30,0 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sokndal	3 301	24,6 %	Ja	3	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lund	3 098	26,9 %	Ja	5	4	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Finnøy	2 729	27,3 %	Nei	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hjelmeland	2 723	25,1 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Bjerkreim	2 475	28,4 %	Ja	3	0	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Forsand	1 092	28,3 %	Ja	1	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bokn	770	25,8 %	Nei	1	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvitsøy	521	23,8 %	Ja	1	1	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Utsira	209	26,0 %	Nei	1	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei

Hordaland:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Bergen	242 158	23,4 %	Ja	163	320	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Askøy	22 496	26,9 %	Ja	13	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fjell	20 392	30,5 %	Ja	10	9	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Stord	16 682	28,0 %	Ja	13	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Os	15 260	27,0 %	Ja	17	19	?	?	Nei	Nei	Nei
Voss	13 830	23,3 %	Ja	22	31	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Lindås	13 285	25,6 %	Ja	16	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvinnherad	13 071	25,5 %	Ja	23	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bømlo	10 808	28,5 %	Ja	13	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvam	8 306	24,1 %	Ja	12	31	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Odda	7 247	21,9 %	Ja	7	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Osterøy	7 224	26,9 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Meland	5 931	29,3 %	Ja	4	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sund	5 584	26,3 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sveio	4 747	27,7 %	Nei	5	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Radøy	4 635	24,3 %	Ja	7	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Austevoll	4 391	28,0 %	Ikke svart	12	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vaksdal	4 118	22,8 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øygarden	4 077	28,6 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Etne	3 872	24,4 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fusa	3 731	24,8 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ullensvang	3 472	22,0 %	Ja	8	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fitjar	2 901	27,0 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Tysnes	2 795	23,4 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Austrheim	2 485	24,3 %	Ja	4	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Samnanger	2 341	22,7 %	Nei	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Masfjorden	1 693	24,5 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Ulvik	1 142	23,3 %	Ja	3	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jondal	1 060	21,1 %	Ja	3	4	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Granvin	986	23,4 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidfjord	899	23,4 %	Ja	3	17	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fedje	638	22,9 %	Ja	1	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Modalen	354	26,0 %	Ja	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Sogn og fjordane:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Flora	11 410	27,0 %	Ja	17	23	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Førde	11 327	28,3 %	Ja	5	1	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Sogndal	6 836	25,1 %	Ja	2	13	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Stryn	6 779	25,1 %	Ja	13	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågsøy	6 123	23,4 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eid	5 801	26,4 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gloppen	5 769	24,1 %	Ja	14	30	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Årdal	5 549	21,5 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Luster	4 889	25,2 %	Ja	9	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Høyanger	4 448	24,2 %	Ja	11	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bremanger	3 968	23,3 %	Nei	11	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Askvoll	3 182	23,7 %	Ja	7	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Selje	2 958	25,5 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jølster	2 918	25,9 %	Ja	1	23	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fjaler	2 881	23,7 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vik	2 847	22,9 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gaular	2 771	25,0 %	Nei	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Naustdal	2 699	24,9 %	Ja	8	9	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
Gulen	2 417	25,5 %	Ja	9	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leikanger	2 199	24,8 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lærdal	2 155	23,8 %	Nei	4	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aurland	1 733	24,1 %	Ja	5	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hyllestad	1 502	23,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Balestrand	1 406	26,1 %	Ja	3	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hornindal	1 206	28,1 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Solund	877	21,9 %	Nei	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Møre og Romsdal:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Ålesund	40 801	23,9 %	Ja	35	75	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Molde	24 146	23,5 %	Ja	20	38	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kristiansund	17 067	20,6 %	Ja	20	39	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørsta	10 257	24,1 %	Ja	13	15	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei

Fræna	9 088	25,6 %	Ja	15	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Haram	8 643	24,2 %	Ja	12	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Herøy	8 373	25,1 %	Nei	9	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Volda	8 222	24,9 %	Ja	10	8	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Sula	7 502	26,2 %	Ja	1	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sykkylven	7 421	25,1 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rauma	7 347	25,1 %	Ja	11	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sunndal	7 323	23,4 %	Ja	9	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ulstein	6 813	27,6 %	Ja	1	8	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Giske	6 630	27,1 %	Ja	16	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestnes	6 442	25,2 %	Ja	7	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Surnadal	6 107	23,4 %	Ja	12	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frei	5 380	28,8 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Averøy	5 360	23,9 %	Ja	12	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hareid	4 637	25,9 %	Ja	1	4	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Stranda	4 544	24,6 %	Ja	8	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skodje	3 638	26,8 %	Ja	2	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Aure	3 591	21,1 %	Ja	8	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vanylven	3 539	23,4 %	Ja	10	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eide	3 342	26,4 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Neset	3 139	25,3 %	Ja	5	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Aukra	3 099	24,7 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tingvoll	3 099	21,7 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjemnes	2 676	21,9 %	Ja	6	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sande	2 539	24,0 %	Ja	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Smøla	2 192	20,0 %	Ja	8	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørskog	2 093	23,2 %	Ja	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Rindal	2 088	23,1 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Midsund	1 923	23,2 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Norddal	1 808	24,6 %	Ja	6	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Halsa	1 693	20,4 %	Ja	5	3	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Sandøy	1 270	19,5 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Stordal	996	23,9 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Sør-Trøndelag:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Trondheim	158 613	22,9 %	Ja	97	239	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei
Melhus	14 176	26,4 %	Ja	10	7	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Malvik	12 213	28,2 %	Ja	17	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Orkdal	10 632	23,4 %	Ja	11	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Oppdal	6 499	24,3 %	Ja	9	27	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Rissa	6 417	24,8 %	Ja	12	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skaun	6 146	26,1 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Midtre Gauldal	5 873	24,3 %	Ja	10	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røros	5 639	21,9 %	Ja	8	28	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Klæbu	5 353	30,3 %	Nei	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørland	5 113	26,0 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bjugn	4 634	23,9 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Hemne	4 293	25,4 %	Ja	6	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frøya	4 059	22,6 %	Ja	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hitra	4 021	22,6 %	Nei	9	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Selbu	3 903	22,1 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meldal	3 903	20,4 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åfjord	3 315	23,2 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Rennebu	2 653	23,2 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Holtålen	2 087	20,9 %	Nei	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Agdenes	1 779	23,0 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Roan	1 066	21,3 %	Ja	4	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Osen	1 059	19,8 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Snillfjord	1 046	24,4 %	Nei	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tydal	874	23,5 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Nord-Trøndelag:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Steinkjer	20 477	23,6 %	Ja	23	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stjørdal	19 892	25,2 %	Ja	14	29	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Levanger	18 080	25,8 %	Ja	15	23	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Verdal	13 900	25,4 %	Ja	12	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namsos	12 574	25,3 %	Ja	13	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Inderøy	5 974	26,2 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Nærøy	5 154	25,3 %	Ja	9	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vikna	4 011	26,3 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Leksvik	3 496	23,6 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Overhalla	3 493	24,8 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Verran	2 644	22,1 %	Nei	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meråker	2 531	22,0 %	Ja	2	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frosta	2 467	25,1 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grong	2 416	22,8 %	Ja	4	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Snåsa	2 251	24,7 %	Ikke svart	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namdalseid	1 749	23,7 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lierne	1 503	22,3 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Høylandet	1 279	21,5 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Flatanger	1 174	24,2 %	Nei	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namsskogan	919	20,1 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Mosvik	893	24,9 %	Nei	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fosnes	714	24,7 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leka	595	20,4 %	Nei	5	2	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Røyrvik	544	22,8 %	Nei	1	0	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Nordland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Bodø	44 992	24,9 %	Ja	44	86	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rana	25 355	24,0 %	Ja	16	35	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Narvik	18 365	22,9 %	Ja	16	31	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vefsn	13 440	23,4 %	Ja	5	17	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestvågøy	10 797	25,0 %	Ja	13	23	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sortland	9 638	25,8 %	Ja	9	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fauske	9 551	23,1 %	Nei	3	8	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågan	9 021	22,7 %	Ja	8	33	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Hadsel	8 001	23,2 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Brønnøy	7 565	25,6 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Alstahaug	7 306	25,5 %	Ja	12	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meløy	6 715	25,3 %	Ja	14	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Andøy	5 245	23,0 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Saltdal	4 751	22,1 %	Ja	2	10	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Øksnes	4 567	25,8 %	Nei	5	17	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hemnes	4 542	23,5 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bø	2 946	20,2 %	Ja	3	8	?	Nei	Nei	Nei	Nei

Steigen	2 760	23,0 %	Ja	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ballangen	2 701	22,2 %	Ja	3	4	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Lødingen	2 314	21,3 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Leirfjord	2 156	25,5 %	Nei	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørfold	2 119	20,8 %	Nei	5	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tysfjord	2 118	20,8 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gildeskål	2 107	22,5 %	Ja	8	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sømna	2 048	23,8 %	Ja	3	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Lurøy	1 971	23,4 %	Nei	10	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hamarøy	1 821	21,3 %	Ja	4	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nesna	1 769	26,4 %	Ja	5	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bindal	1 741	22,3 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Herøy	1 725	23,5 %	Ja	6	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grane	1 543	21,6 %	Nei	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dønna	1 507	23,5 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hattfjelldal	1 503	22,5 %	Nei	2	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Flakstad	1 454	25,3 %	Nei	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tjeldsund	1 396	19,8 %	Ja	4	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Rødøy	1 376	26,6 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Evenes	1 365	20,4 %	Nei	2	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vega	1 308	23,3 %	Nei	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Moskenes	1 183	21,8 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Beiarn	1 159	19,3 %	Ja	4	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Værøy	748	22,7 %	Nei	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Røst	598	25,0 %	Ja	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vevelstad	516	20,8 %	Nei	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Træna	453	26,1 %	Ja	1	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Troms:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgssted	Skjenkested	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Tromsø	63 596	24,9 %	Ja	45	206	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Harstad	23 228	23,9 %	Ja	15	34	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lenvik	11 051	25,1 %	Ja	18	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Målselv	6 578	24,3 %	Ja	10	16	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Balsfjord	5 569	23,1 %	Ja	10	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nordreisa	4 772	23,1 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Bardu	3 799	22,6 %	Ja	3	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørreisa	3 322	22,6 %	Ja	2	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Lyngen	3 161	24,5 %	Ja	5	2	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Kvæfjord	3 067	24,0 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skjervøy	2 971	25,7 %	Ja	4	3	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Skånland	2 918	19,6 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Karlsøy	2 369	22,4 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Salangen	2 263	23,8 %	Nei	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kåfjord	2 261	22,7 %	Nei	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Storfjord	1 932	22,6 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ibestad	1 630	19,8 %	Ja	5	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Tranøy	1 598	21,9 %	Nei	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvænangen	1 387	20,4 %	Ja	6	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dyrøy	1 295	21,7 %	Nei	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gratangen	1 245	22,5 %	Ja	3	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Lavangen	1 035	21,2 %	Nei	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Torsken	1 005	21,1 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Berg	996	24,2 %	Nei	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bjarkøy	537	20,6 %	Nei	2	2	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei

Finnmark:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2005	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Alta	17 889	28,8 %	Ja	20	33	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Varanger	9 464	23,9 %	Nei	11	32	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Hammerfest	9 361	23,8 %	Ja	10	20	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Vadsø	6 114	25,9 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Porsanger	4 222	23,0 %	Ja	11	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nordkapp	3 330	23,6 %	Ja	5	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tana	3 006	22,9 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kautokeino	2 998	25,8 %	Ja	2	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Karasjok	2 889	26,7 %	Ja	2	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vardø	2 338	21,5 %	Ja	3	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Båtsfjord	2 171	23,2 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lebesby	1 391	22,7 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Måsøy	1 376	20,8 %	Ja	6	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Loppa	1 213	21,1 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Berlevåg	1 104	23,0 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gamvik	1 076	21,3 %	Nei	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvalsund	1 070	19,6 %	Ja	4	4	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Hasvik	1 033	22,0 %	Ja	3	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Nesseby	892	18,7 %	Ja	1	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Uthevet skrift = bystatus.

* Vindafjord (Vindafjord og Ølen) og Aure (Aure og Tustna) – kommunesammenslåinger fra 01.01.05, finnes ikke oppdaterte tall for andel barn/unge i alderen 0-17 år hos SSB.

Utelukker Tjøme, Snåsa og Austevoll - 2005.

Vedlegg 2

Kommuneoversikt, 2006.

Østfold:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Fredrikstad	70 791	22,3 %	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sarpsborg	50 115	22,2 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Moss	28 182	21,8 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Halden	27 722	22,5 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Askim	14 184	22,9 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rygge	13 862	24,5 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidsberg	10 267	23,2 %	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rakkestad	7 366	22,8 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Råde	6 544	23,2 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Trøgstad	5 013	22,0 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Spydeberg	4 856	23,3 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hobøl	4 564	26,0 %	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Våler	4 071	26,6 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hvaler	3 821	21,0 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Marker	3 505	22,3 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skiptvet	3 400	25,1 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aremark	1 456	23,5 %	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rømskog	670	20,2 %	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Akershus:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Bærum	105 928	25,4 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Asker	51 484	26,4 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skedsmo	43 201	24,2 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lørenskog	30 929	24,6 %	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ski	27 010	26,6 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ullensaker	25 269	24,8 %	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Oppegård	23 897	25,9 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nittedal	19 722	27,1 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidsvoll	18 923	23,3 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nes	18 022	24,9 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nesodden	16 541	27,8 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rælingen	14 857	25,1 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ås	14 530	26,5 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frogn	13 584	25,4 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aurskog-Høland	13 379	22,9 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørums	13 367	26,1 %	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestby	13 159	25,3 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nannestad	10 321	26,3 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fet	9 734	25,1 %	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Enebakk	9 442	25,9 %	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjerdrum	5 214	24,8 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hurdal	2 611	22,2 %	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja

Oslo:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Oslo	538 411	19,8 %	Ja	357	1071	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja

Hedmark:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Ringsaker	31 923	23,3 %	Ja	26	30	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hamar	27 593	20,7 %	Ja	18	44	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Elverum	18 992	22,4 %	Ja	17	26	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Stange	18 591	22,8 %	Ja	16	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kongsvinger	17 224	21,1 %	Ja	13	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åsnes	7 714	19,2 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Odal	7 676	21,9 %	Ja	8	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Løten	7 290	22,8 %	Ja	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Trysil	6 845	20,5 %	Ja	17	26	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidskog	6 453	22,1 %	Ja	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tynset	5 368	23,6 %	Ja	7	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grue	5 218	18,9 %	Ja	7	9	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Nord-Odal	5 051	20,0 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åmot	4 348	20,1 %	Ja	7	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Våler	3 906	18,2 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stor-Elvdal	2 797	20,1 %	Ja	5	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Alvdal	2 392	24,3 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Rendalen	2 028	19,3 %	Ja	6	7	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Os	2 075	24,5 %	Ja	4	1	Ja?	Ja?	Nei	Nei	Nei
Tolga	1 755	26,8 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Folldal	1 722	22,1 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Engerdal	1 497	22,2 %	Ja	6	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Oppland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Gjøvik	27 819	21,4 %	Ja	26	43	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lillehammer	25 314	22,1 %	Ja	17	53	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Østre Toten	14 453	21,6 %	Ja	10	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gran	13 066	22,5 %	Ja	13	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestre Toten	12 599	22,1 %	Ja	10	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lunner	8 518	24,2 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nordre Land	6 737	21,1 %	Ja	10	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nord-Aurdal	6 425	21,7 %	Ja	15	32	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jevnaker	6 312	23,6 %	Ja	3	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gausdal	6 202	22,0 %	Ja	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sel	6 083	22,3 %	Ja	10	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Søndre Land	5 977	22,0 %	Ja	8	5	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Nord-Fron	5 843	21,0 %	Ja	9	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øyer	4 854	23,9 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ringebu	4 566	20,6 %	Ja	11	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågå	3 766	20,6 %	Ja	8	14	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Sør-Aurdal	3 243	23,2 %	Ja	8	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Fron	3 231	21,8 %	Nei	4	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øystre Slidre	3 138	22,8 %	Ja	8	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dovre	2 826	21,3 %	Ja	6	21	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Lom	2 455	21,4 %	Ja	4	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Skjåk	2 376	20,5 %	Ja	6	7	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestre Slidre	2 217	22,1 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lesja	2 172	23,0 %	Ja	8	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vang	1 624	22,5 %	Ja	3	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Etne	1 389	18,5 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Buskerud:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgssted	Skjenkested	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Drammen	57 759	21,7 %	Ja	35	63	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Ringerike	28 197	21,2 %	Ja	21	47	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kongsberg	23 197	21,8 %	Ja	16	38	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lier	21 874	24,9 %	Ja	15	12	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Nedre Eiker	21 653	24,7 %	Ja	13	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røyken	17 594	26,1 %	Ja	10	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øvre Eiker	15 825	23,0 %	Ja	12	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Modum	12 584	21,0 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hurum	8 913	25,0 %	Ja	9	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hole	5 307	23,5 %	Ja	3	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Ål	4 662	23,9 %	Ja	5	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hol	4 500	21,6 %	Ja	9	43	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gol	4 404	21,3 %	Ja	10	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nes	3 524	22,6 %	Ja	6	18	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Sigdal	3 501	21,5 %	Ja	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nore og Uvdal	2 597	23,0 %	Ja	8	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flesberg	2 529	23,8 %	Ja	8	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Krødsherad	2 125	21,2 %	Ja	4	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hemsedal	1 947	23,5 %	Ja	5	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rollag	1 414	23,0 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flå	998	19,4 %	Ja	1	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Vestfold:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgssted	Skjenkested	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Sandefjord	41 555	23,1 %	Ja	27	65	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Larvik	41 211	22,8 %	Ja	30	71	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tønsberg	36 919	21,9 %	Ja	20	78	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Horten	24 871	23,4 %	Ja	19	30	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nøtterøy	20 082	24,1 %	Ja	11	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stokke	10 127	25,7 %	Ja	6	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Holmestrand	9 654	23,3 %	Ja	7	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Re	8 243	26,1 %	Ja	3	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sande	7 740	25,3 %	Ja	4	5	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Svelvik	6 465	24,7 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Andebu	5 147	24,8 %	Ja	3	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Tjøme	4 566	24,7 %	Ja	4	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hof	3 079	24,1 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lardal	2 445	21,8 %	Ja	2	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Telemark:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Skien	50 761	22,7 %	Ja	35	53	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Porsgrunn	33 550	22,5 %	Ja	23	45	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Bamble	14 104	25,0 %	ja	15	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Notodden	12 314	20,8 %	Ja	13	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kragerø	10 477	21,6 %	Ja	12	25	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nome	6 571	21,8 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tinn	6 247	21,4 %	Ja	10	20	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bø	5 307	21,6 %	Ja	6	9	?	Nei	Nei	Nei	Nei
Sauherad	4 291	21,6 %	Nei	4	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Drangedal	4 163	21,9 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vinje	3 694	23,6 %	Ja	9	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Seljord	2 912	19,8 %	Ja	7	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Kviteseid	2 575	21,8 %	Ja	7	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tokke	2 417	22,5 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Siljan	2 362	26,0 %	Ja	1	0	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hjartdal	1 619	22,5 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nissedal	1 407	22,9 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fyresdal	1 369	22,9 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja

Aust-Agder:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Arendal	39 826	23,0 %	Ja	40	64	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grimstad	19 224	25,9 %	Ja	15	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Lillesand	9 030	24,2 %	Ja	10	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Risør	6 836	22,3 %	Ja	8	27	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tvedestrand	5 838	22,7 %	Ja	11	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Froland	4 764	26,8 %	Ja	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Birkenes	4 387	27,2 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Evje og Hornnes	3 324	22,6 %	Ja	5	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjerstad	2 506	23,2 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vegårshei	1 849	25,3 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åmli	1 785	21,3 %	Ja	7	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Valle	1 348	23,7 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bygland	1 296	22,9 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Iveland	1 170	27,7 %	Ja	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bykle	874	24,8 %	Ja	3	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Vest-Agder:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Kristiansand	76 917	24,5 %	Ja	61	93	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Mandal	14 069	25,0 %	Ja	19	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vennesla	12 513	26,9 %	Ja	16	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Søgne	9 609	27,6 %	Ja	11	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Farsund	9 446	24,8 %	Ja	8	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flekkefjord	8 852	23,3 %	Ja	11	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lyngdal	7 296	26,8 %	Ja	3	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Songdalen	5 621	28,7 %	Ja	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvinesdal	5 564	24,9 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lindesnes	4 486	25,5 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja

Marnardal	2 171	26,9 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sirdal	1 740	24,5 %	Ja	5	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hægebostad	1 583	26,9 %	Ja	4	3	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Audnedal	1 556	26,7 %	Ja	2	0	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åseral	894	28,6 %	Ja	1	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Rogaland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Stavanger	115 157	24,2 %	Ja	81	173	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Sandnes	58 947	27,3 %	Ja	38	46	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Karmøy	37 928	27,4 %	Ja	29	16	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Haugesund	31 738	23,4 %	Ja	25	53	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sola	20 238	29,4 %	Ja	11	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hå	14 883	29,3 %	Nei	11	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Klepp	14 832	30,1 %	Ja	8	4	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Time	14 807	28,4 %	Ja	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eigersund	13 418	26,3 %	Ja	12	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Strand	10 566	27,8 %	Ja	8	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjesdal	9 426	31,7 %	Nei	6	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tysvær	9 349	29,7 %	Ja	10	6	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Randaberg	9 304	23,8 %	Ja	4	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Vindafjord	8 119	25,2 %	Ja	13	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sauda	4 769	23,3 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Suldal	3 883	24,1 %	Nei	10	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Rennesøy	3 412	30,0 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sokndal	3 301	24,6 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lund	3 098	26,9 %	Ja	5	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Finnøy	2 729	27,3 %	Nei	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hjelmeland	2 723	25,1 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bjerkreim	2 475	28,4 %	Ja	3	0	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Forsand	1 092	28,3 %	Ja	2	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bokn	770	25,8 %	Nei	1	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvitsøy	521	23,8 %	Ja	1	1	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Utsira	209	26,0 %	Ja	1	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Hordaland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Bergen	242 158	23,4 %	Ja	166	313	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Askøy	22 496	26,9 %	Ja	13	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fjell	20 392	30,5 %	Ja	10	10	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Stord	16 682	28,0 %	Ja	14	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Os	15 260	27,0 %	Ja	15	18	?	?	Nei	Nei	Nei
Voss	13 830	23,3 %	Ja	23	32	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Lindås	13 285	25,6 %	Ja	17	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvinnherad	13 071	25,5 %	Ja	21	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bømlo	10 808	28,5 %	Ja	11	6	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Kvam	8 306	24,1 %	Ja	12	20	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Odda	7 247	21,9 %	Ja	7	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Osterøy	7 224	26,9 %	Ja	8	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meland	5 931	29,3 %	Ja	4	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sund	5 584	26,3 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sveio	4 747	27,7 %	Ja	5	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Radøy	4 635	24,3 %	Ja	4	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Austevoll	4 391	28,0 %	Nei	9	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Vaksdal	4 118	22,8 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øygarden	4 077	28,6 %	Ja	5	1	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Etne	3 872	24,4 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fusa	3 731	24,8 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Ullensvang	3 472	22,0 %	Ja	7	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fitjar	2 901	27,0 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Tysnes	2 795	23,4 %	Ja	7	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Austrheim	2 485	24,3 %	Ja	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Samnanger	2 341	22,7 %	Ja	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Masfjorden	1 693	24,5 %	Ja	7	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ulvik	1 142	23,3 %	Ja	3	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jondal	1 060	21,1 %	Ja	3	5	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Granvin	986	23,4 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eidfjord	899	23,4 %	Ja	3	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fedje	638	22,9 %	Ja	1	2	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Modalen	354	26,0 %	Ja	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Sogn og fjordane:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Flora	11 410	27,0 %	Ja	16	19	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Førde	11 327	28,3 %	Ja	1	10	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Sogndal	6 836	25,1 %	Ja	2	13	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Stryn	6 779	25,1 %	Ja	13	31	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågsøy	6 123	23,4 %	Ja	11	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eid	5 801	26,4 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gloppen	5 769	24,1 %	Ja	7	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Årdal	5 549	21,5 %	Ja	5	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Luster	4 889	25,2 %	Ja	13	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Høyanger	4 448	24,2 %	Ja	11	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bremanger	3 968	23,3 %	Nei	8	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Askvoll	3 182	23,7 %	Ja	9	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Selje	2 958	25,5 %	Ja	5	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Jølster	2 918	25,9 %	Ja	7	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fjaler	2 881	23,7 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vik	2 847	22,9 %	Ja	6	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gaular	2 771	25,0 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Naustdal	2 699	24,9 %	Ja	5	3	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Gulen	2 417	25,5 %	Ja	8	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leikanger	2 199	24,8 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lærdal	2 155	23,8 %	Ja	5	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aurland	1 733	24,1 %	Ja	5	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hyllestad	1 502	23,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Balestrand	1 406	26,1 %	Ja	3	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hornindal	1 206	28,1 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Solund	877	21,9 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Møre og Romsdal:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Ålesund	40 801	23,9 %	Ja	36	66	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Molde	24 146	23,5 %	Ja	21	40	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kristiansund	17 067	20,6 %	Ja	18	40	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørsta	10 257	24,1 %	Ja	13	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fræna	9 088	25,6 %	Ja	13	9	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Haram	8 643	24,2 %	Ja	11	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja

Herøy	8 373	25,1 %	Nei	8	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Volda	8 222	24,9 %	Ja	10	9	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Sula	7 502	26,2 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sykkylven	7 421	25,1 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rauma	7 347	25,1 %	Ja	11	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sunndal	7 323	23,4 %	Ja	9	19	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ulstein	6 813	27,6 %	Ja	2	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Giske	6 630	27,1 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestnes	6 442	25,2 %	Ja	8	3	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Surnadal	6 107	23,4 %	Ja	12	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frei	5 380	28,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Averøy	5 360	23,9 %	Ja	10	6	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Hareid	4 637	25,9 %	Ja	1	4	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Stranda	4 544	24,6 %	Ja	8	22	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skodje	3 638	26,8 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Aure	3 591	21,1 %	Nei	9	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vanylven	3 539	23,4 %	Ja	10	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Eide	3 342	26,4 %	Ja	4	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Neset	3 139	25,3 %	Ja	5	6	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Aukra	3 099	24,7 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tingvoll	3 099	21,7 %	Ja	5	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjemnes	2 676	21,9 %	Ja	6	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sande	2 539	24,0 %	Ja	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Smøla	2 192	20,0 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørskog	2 093	23,2 %	Ja	2	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Rindal	2 088	23,1 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Midsund	1 923	23,2 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Norddal	1 808	24,6 %	Ja	6	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Halsa	1 693	20,4 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sandøy	1 270	19,5 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stordal	996	23,9 %	Ja	2	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Sør-Trøndelag:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Trondheim	158 613	22,9 %	Ja	101	271	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Melhus	14 176	26,4 %	Ja	9	4	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Malvik	12 213	28,2 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Orkdal	10 632	23,4 %	Ja	11	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Oppdal	6 499	24,3 %	Ja	9	26	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rissa	6 417	24,8 %	Ja	12	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skaun	6 146	26,1 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Midtre Gauldal	5 873	24,3 %	Ja	11	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røros	5 639	21,9 %	Ja	9	28	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Klæbu	5 353	30,3 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ørland	5 113	26,0 %	Ja	7	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bjugn	4 634	23,9 %	Ja	5	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Hemne	4 293	25,4 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frøya	4 059	22,6 %	Ja	11	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hitra	4 021	22,6 %	Ja	9	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Selbu	3 903	22,1 %	Ja	4	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meldal	3 903	20,4 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Åfjord	3 315	23,2 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rennebu	2 653	23,2 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Holtålen	2 087	20,9 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Agdenes	1 779	23,0 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Roan	1 066	21,3 %	Nei	4	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Osen	1 059	19,8 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Snillfjord	1 046	24,4 %	Nei	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tydal	874	23,5 %	Ja	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Nord-Trøndelag:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Steinkjer	20 477	23,6 %	Ja	21	20	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Stjørdal	19 892	25,2 %	Ja	13	26	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Levanger	18 080	25,8 %	Ja	15	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Verdal	13 900	25,4 %	Ja	13	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namsos	12 574	25,3 %	Ja	14	18	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Inderøy	5 974	26,2 %	Ja	6	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nærøy	5 154	25,3 %	Ja	8	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vikna	4 011	26,3 %	Ja	4	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leksvik	3 496	23,6 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Overhalla	3 493	24,8 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Verran	2 644	22,1 %	Nei	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Meråker	2 531	22,0 %	Ja	2	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Frosta	2 467	25,1 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grong	2 416	22,8 %	Ja	4	12	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Snåsa	2 251	24,7 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namdalseid	1 749	23,7 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lierne	1 503	22,3 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Høylandet	1 279	21,5 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Flatanger	1 174	24,2 %	Nei	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Namsskogan	919	20,1 %	Ja	4	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Mosvik	893	24,9 %	Nei	3	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fosnes	714	24,7 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leka	595	20,4 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røyrvik	544	22,8 %	Ja	1	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Nordland:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Bodø	44 992	24,9 %	Ja	41	84	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Rana	25 355	24,0 %	Ja	17	37	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Narvik	18 365	22,9 %	Ja	15	33	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Vefsn	13 440	23,4 %	Ja	3	17	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vestvågøy	10 797	25,0 %	Ja	12	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sortland	9 638	25,8 %	Ja	9	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Fauske	9 551	23,1 %	Ja	3	8	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Vågan	9 021	22,7 %	Ja	9	31	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Hadsel	8 001	23,2 %	Ja	9	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Brønnøy	7 565	25,6 %	Ja	6	9	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Alstahaug	7 306	25,5 %	Ja	14	13	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Meløy	6 715	25,3 %	Ja	14	13	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Andøy	5 245	23,0 %	Ja	9	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Saltdal	4 751	22,1 %	Ja	4	10	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Øksnes	4 567	25,8 %	Ja	5	14	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hemnes	4 542	23,5 %	Ja	6	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bø	2 946	20,2 %	Ja	3	9	?	Nei	Nei	Nei	Nei
Steigen	2 760	23,0 %	Ja	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ballangen	2 701	22,2 %	Ja	3	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei

Lødingen	2 314	21,3 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Leirfjord	2 156	25,5 %	Nei	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørfold	2 119	20,8 %	Nei	5	2	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Tysfjord	2 118	20,8 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gildeskål	2 107	22,5 %	Ja	7	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sømna	2 048	23,8 %	Ja	2	2	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Lurøy	1 971	23,4 %	Ja	8	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hamarøy	1 821	21,3 %	Ja	5	11	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nesna	1 769	26,4 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Bindal	1 741	22,3 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Herøy	1 725	23,5 %	Ja	6	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Grane	1 543	21,6 %	Ja	3	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dønna	1 507	23,5 %	Ja	6	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Hattfjelldal	1 503	22,5 %	Ja	2	4	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Flakstad	1 454	25,3 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tjeldsund	1 396	19,8 %	Ja	3	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Rødøy	1 376	26,6 %	Ja	8	8	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Evenes	1 365	20,4 %	Nei	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vega	1 308	23,3 %	Nei	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Moskenes	1 183	21,8 %	Ja	5	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Beiarn	1 159	19,3 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Værøy	748	22,7 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Røst	598	25,0 %	Ja	3	5	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Vevelstad	516	20,8 %	Nei	3	1	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Træna	453	26,1 %	Ja	1	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Troms:

Kommune	Innb.	Andel barn/ unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/ øl og vin
Tromsø	63 596	24,9 %	Ja	44	221	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Harstad	23 228	23,9 %	Ja	15	34	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lenvik	11 051	25,1 %	Ja	16	15	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Målselv	6 578	24,3 %	Ja	10	16	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Balsfjord	5 569	23,1 %	Ja	11	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nordreisa	4 772	23,1 %	Ja	10	10	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja
Bardu	3 799	22,6 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sørreisa	3 322	22,6 %	Ja	2	0	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Lyngen	3 161	24,5 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvæfjord	3 067	24,0 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skjervøy	2 971	25,7 %	Ja	4	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Skånland	2 918	19,6 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Karlsøy	2 369	22,4 %	Ja	9	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Salangen	2 263	23,8 %	Ja	3	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kåfjord	2 261	22,7 %	Ja	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Storfjord	1 932	22,6 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Ibestad	1 630	19,8 %	Ja	5	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tranøy	1 598	21,9 %	Ja	4	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvænangen	1 387	20,4 %	Ja	6	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Dyrøy	1 295	21,7 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gratangen	1 245	22,5 %	Nei	3	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Lavangen	1 035	21,2 %	Nei	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Torsken	1 005	21,1 %	Ja	5	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Berg	996	24,2 %	Ja	2	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bjarkøy	537	20,6 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Finnmark:

Kommune	Innb.	Andel barn/unge	Plan 2006	Salgs sted	Skjenke sted	Tak salg bev.	Tak skjenke bev.	Innskr. salgstid	Innskr. skjenket. brennev.	Innskr. skjenket/øl og vin
Alta	17 889	28,8 %	Ja	22	24	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Sør-Varanger	9 464	23,9 %	Ja	11	25	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Hammerfest	9 361	23,8 %	Ja	12	19	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Vadsø	6 114	25,9 %	Ja	6	7	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Porsanger	4 222	23,0 %	Ja	11	9	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Nordkapp	3 330	23,6 %	Ja	5	21	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Tana	3 006	22,9 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kautokeino	2 998	25,8 %	Ja	2	9	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Karasjok	2 889	26,7 %	Ja	2	3	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Vardø	2 338	21,5 %	Nei	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Båtsfjord	2 171	23,2 %	Ja	5	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Lebesby	1 391	22,7 %	Ja	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Måsøy	1 376	20,8 %	Ja	6	5	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Loppa	1 213	21,1 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Berlevåg	1 104	23,0 %	Ja	2	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gamvik	1 076	21,3 %	Nei	4	4	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Kvalsund	1 070	19,6 %	Nei	4	3	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Hasvik	1 033	22,0 %	Ja	3	6	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nesseby	892	18,7 %	Ja	2	2	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

Uthevet skrift = bystatus.

* Vindafjord (Vindafjord og Ølen) og Aure (Aure og Tustna) – kommunesammenslåinger fra 01.01.05, finnes ikke oppdaterte tall for andel barn/unge i alderen 0-17 år hos SSB.

Vedlegg 3

Intervjuguide for kommuner med alkoholpolitisk handlingsplan:

1. Informasjon om informanten.

- a) Hvilken stilling har du, og hvilken instans ligger din stilling under, i kommunen?
- b) Hvilken rolle har du hatt i forbindelse med utforming av kommunens alkoholpolitiske handlingsplan?

2. Bakgrunn for krav om alkoholpolitisk handlingsplan.

- a) Når vedtok kommunen sin første alkoholpolitiske handlingsplan?
- b) Har kommunen kjennskap til formålet med det statlige kravet om kommunal alkoholpolitisk handlingsplan?
- b) Har kommunen, etter din mening, tatt hensyn til dette formålet ved utforming av kommunens alkoholpolitiske handlingsplan?
- c) Hvis du mener at det er blitt tatt hensyn til dette, kan du eventuelt gi noen eksempler hva og hvordan?
- d) Hvis du mener at man ikke har tatt hensyn til dette ved utforming av alkoholpolitiske handlingsplan, kan du si noe om hvorfor dette ikke er blitt gjort?

3. Forankring av planen.

- a) Er kommunens alkoholpolitiske handlingsplan forankret i kommunens ledelse i form av et kommunestyrevedtak?
- b) En forutsetning for helhetlig kommunal planlegging er at all delplanlegging integreres i den overordnede kommuneplanleggingen. Har den overordnede kommuneplanen og/eller økonomiplaner vært styrende for utforming av kommunens alkoholpolitiske handlingsplan?
- c) Kan du gi noen eksempler på eventuelt hvordan/hvordan ikke?

4. Arbeidet med kommunens alkoholpolitiske handlingsplan.

- a) Hvilke instanser har deltatt i planprosessen, og i utformingen, av kommunens alkoholpolitiske handlingsplan?
- b) Hvem har bestemt sammensetning av denne plangruppen?
- c) Har de som er ansvarlige for iverksetting og gjennomføring av alkoholpolitisk handlingsplan deltatt i utforming av handlingsplanen?
- d) Hvis du skal foreta en vurdering av sammensetningen av plangruppen, synes du at sammensetningen er riktig, eller mener du at noen mangler?

5. Det faglige innholdet i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan.

- a) Hvordan vurderer du plangruppens faglige kompetanse på rusmiddelfeltet, og mer spesielt på rusforebyggende arbeid?
- b) Har kommunen benyttet statlige hjelpemidler, som for eksempel veiledende maler utgitt av Sosial- og helsedirektoratet eller forarbeider til loven, ved utforming av handlingsplanen?
- c) Hvis ja – hvilke? Og ble disse statlige hjelpemidlene opplevd som nyttige, eventuelt hvorfor – hvorfor ikke?
- d) Hvis nei – hvorfor ble ikke statlige hjelpemidler benyttet?
- e) Har kommunen vært i kontakt sitt regionale kompetansesenter for rusmiddelspørsmål i forbindelse med utforming av handlingsplanen, eller ved gjennomføring av ulike tiltak?

Det er fra statlig hold sagt at kommunene ved hjelp av alkoholpolitisk handlingsplan bør legge konkrete føringer for sin rusmiddelpolitikk. Og skal kommunen lykkes med å redusere rusmiddelproblemene, må forebygging skje på flere arenaer. I den sammenheng er det naturlig at kommunen fokuserer på tiltak for å regulere tilgjengeligheten av rusmidler, og tiltak for å redusere etterspørselen etter rusmidler.

- f) Mener kommunen at den har fokus på tiltaksregulerende tiltak i alkoholpolitisk handlingsplan for 2004-2007, og hvilke tiltak omhandler eventuelt dette?
- g) Hva er bakgrunnen for kommunens valg av etterspørselsreducerende tiltak i alkoholpolitisk handlingsplan for 2004-2007?

6. Iverksetting og gjennomføring av planen.

- a) Ved et eventuelt samarbeid mellom flere instanser ved gjennomføring av tiltak i handlingsplanen, er det klargjort hvordan et slikt samarbeid skal gjennomføres? Er det eventuelt blitt gjort forpliktende avtaler om dette samarbeidet?
- b) Er det blitt foretatt noen vurdering av hvorvidt det er behov for kompetanseheving for å gjennomføre handlingsplanen?
- c) Foreligger det plan over hvilke budsjettposter som skal belastes kostnadene de enkelte tiltakene kan medføre?
- d) Er kommunens rusmiddelpolitiske tiltak blitt satt opp i prioritert rekkefølge, og hva er eventuelt begrunnelsen for denne prioriteringen?

7. Evaluering og rullering av planen.

- a) Er alle tiltak i alkoholpolitisk handlingsplan blitt gjennomført i henhold til planen?
- b) Har det blitt foretatt noen evaluering av handlingsplan, og tiltakene, underveis i planperioden, og har det eventuelt medført noen endringer?

- c) Foreligger det noen plan for evaluering og rullering av alkoholpolitisk handlingsplan?
- d) Kjenner kommunen til om tiltakene har medført redusert rusmiddelbruk, færre rusrelaterte skader og problemer, og/eller redusert tilgang til alkohol for mindreårige?
- (e) Er planarbeidet for neste handlingsplanperiode påbegynt?)

8. Kommunens erfaringer med handlingsplanen og dens betydning.

- a) Hva mener kommunen om å benytte en slik handlingsplan som arbeidsverktøy for å for å legge konkrete føringer for kommunens rusmiddelarbeid?
- b) Mener kommunen at en slik handlingsplan medfører et økt fokus på det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i kommunen? Eventuelt hvorfor/hvorfor ikke?
- c) Har innsatsen med handlingsplanen medført kompetanseheving eller nye samarbeidsstrukturer innen kommunen?
- d) Har kommunen samarbeidet med andre kommuner om handlingsplanen, eller ved utførelse av enkelttiltak, eller har kommunen vurdert et slikt interkommunalt samarbeid?
- d) Har du noen betraktninger du ønsker å komme med til slutt?

9. Noen nøkkeltall.

- a) Omsetning pr. liter alkohol på salgssteder i kommunen i 2006?
- b) Omsetning pr. liter alkohol på skjenkesteder i kommunen i 2006?

Vedlegg 4

Intervjuguide for kontrollkommunene.

1. Informasjon om informanten.

- a) Hvilken stilling har du, og hvilken instans ligger din stilling under, i kommunen?
- b) Hvilken rolle har du i utforming av kommunens rusmiddelpolitikk, og mer spesielt i kommunens rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid?

2. Forankring av kommunens rusmiddelpolitikk.

- a) Kan du si litt om hvordan det rusmiddelpolitiske og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet er organisert i din kommune?
- b) Er kommunens rusmiddelpolitikk og det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet forankret i kommunens administrative og politiske ledelse? Kan du eventuelt komme med noen eksempler på hvordan?

c) Har den overordnede kommuneplanen, økonomiplaner og/eller andre kommunale plandokumenter vært styrende for kommunens rusmiddelpolitikk generelt, og rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid spesielt? Kan du eventuelt komme med noen eksempler på hvordan?

3. Innholdet i kommunens rusmiddelpolitikk.

a) Hvordan blir den lokale rusmiddelsituasjon, spesielt med hensyn til barn og unge, vurdert i kommunen?

b) Har kommunen utformet lokale rusmiddelpolitiske mål i forbindelse med kommunalt rusforebyggende arbeid? Kan du eventuelt komme med noen eksempler på slike mål?

c) Har kommunen utformet lokale rusmiddelpolitiske tiltak i forbindelse med kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid? Kan du eventuelt komme med noen eksempler på slike tiltak?

d) Har kommunen utformet lokale rusmiddelpolitiske mål og tiltak når det gjelder kontroll- og bevillingspolitikk? Kan du eventuelt komme med noen eksempler på slike mål og tiltak?

e) Hva er bakgrunnen for utforming av kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak (for eksempel vurdering av den lokale rusmiddelsituasjonen, nasjonale føringer eller lignende)?

f) Hvordan vurderer du kommunens faglige kompetanse på rusmiddelfeltet generelt, og mer spesielt på rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid?

g) Kjenner du til hvorvidt kommunens rusmiddelpolitikk og det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet har medført redusert rusmiddelbruk, færre rusrelaterte skader og problemer, og/eller redusert tilgang til alkohol for mindreårige?

4. Iverksetting og gjennomføring av kommunens rusmiddelpolitikk.

a) Foreligger det en beskrivelse av hvilke kommunale instanser som er ansvarlig for å iverksette og gjennomføre de ulike kommunale rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak? Foreligger det eventuelt forpliktende avtaler om dette?

b) Forutsetter kommunen samarbeid mellom flere instanser når det gjelder å iverksette og gjennomføre kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak? Er dette samarbeidet eventuelt blitt klargjort, og foreligger det eventuelt forpliktende avtaler på dette samarbeidet?

c) Har de som er ansvarlig for iverksetting og gjennomføring av kommunens rusmiddelpolitikk deltatt i utformingen av kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak?

d) Er det avklart hvilke budsjettposter som skal dekke kostnadene som kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak kan medføre?

- e) Har kommunen vurdert et eventuelt behov for kompetanseheving for å gjennomføre kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende tiltak?
- f) Er kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak blitt satt opp i prioritert rekkefølge, og hva er eventuelt begrunnelsen for disse prioriteringene (for eksempel tidsangivelse, økonomi, personalressurser eller lignende)?
- g) Har kommunen vært i kontakt med sitt regionale kompetansesenter for rusmiddelspørsmål i forbindelse med utforming av sin rusmiddelpolitikk og ved rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid, eller ved gjennomføring av enkelttiltak?
- h) Foreligger det noen plan for evaluering og rullering av kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak, samt kommunens kontroll- og bevillingspolitikk?

5. Kommunens vurdering av å bruke handlingsplan som arbeidsverktøy i det rusmiddelpolitiske arbeidet.

- a) Er kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende mål og tiltak implementert i noen av kommunens handlingsplaner? Hvilke(n) handlingsplan(er) er eventuelt dette, og foreligger det kommunestyrevedtak på denne/disse handlingsplanen(e)?
- b) Hva mener kommunen om å benytte handlingsplaner som arbeidsverktøy for å legge konkrete føringer for kommunens rusmiddelpolitiske og rusforebyggende arbeid?
- c) Har kommunen kjenneskap til det statlige kravet om å utforme kommunal alkoholpolitisk handlingsplan (alkohollovens § 1-7d), og kjenner kommunen til formålet som ligger bak dette statlige kravet?
- d) Tror kommunen at en handlingsplan, slik som alkoholpolitisk handlingsplan, kan medfører et økt fokus på det rusforebyggende barne- og ungdomsarbeidet i kommunen? Eventuelt hvorfor/hvorfor ikke?
- e) Har kommunene på tidligere tidspunkt hatt alkoholpolitisk handlingsplan? Eventuelt hvilke(n) tidsperiode(r)?
- f) Vurderer kommunen på nåværende tidspunkt å utforme kommunal alkoholpolitisk handlingsplan? Hvorfor/hvorfor ikke?
- g) Har kommunen vurdert å ta initiativ til et interkommunalt samarbeid for å utforme kommunal alkoholpolitisk handlingsplan?
- h) Har du noen betraktninger om dette temaet som du ønsker å komme med til slutt?

6. Noen nøkkeltall.

- a) Omsetning pr. liter alkohol på salgssteder i kommunen i 2006?
- b) Omsetning pr. liter alkohol på skjenkesteder i kommunen i 2006?

Vedlegg 5

Analyse av tre kommuners alkoholpolitiske handlingsplaner.

Analysekriterier	Kommune A. Planperiode 2004-2007.	Kommune B. Planperiode 2007-2009.	Kommune C. Planperioden 2004-2008.
1. Foreligger det henvisning til det statlige politiske vedtaket som ligger til grunn for utarbeidelse av alkoholpolitisk handlingsplan i kommunens plan?	Ja, henvises til alkohollovens § 1-7d og dens formål. Presisert at man bør ta hensyn til formål ved utforming av rusmiddelpolitikken. Henvises også til andre lover av betydning for det ruspolitiske arbeid.	Nei, ingen direkte henvisning. Men aktuelle lover og retningslinjer som er styrende for kommunalt ruspolitiske arbeid blir nevnt i vedlegg 1, hvor også alkoholloven nevnes.	Ja, det blir henvist til alkohollovens § 1-7d og dens formål og målsetning. Henvises også til andre lover som er styrende for innholdet i kommunens alkoholpolitiske handlingsplan.
2. Foreligger det kommunestyrevedtak på planen?	Ikke informert i plan, men det er en rullering av plan for 2000-2003, som er vedtatt av kommunestyret.	Ikke informert i plan, men det er en rullering av plan for 1999-2002, som er vedtatt i kommunestyret.	Ja, informeres om at planen ble vedtatt i kommunestyret den 18.11.04. Vedtok sin første rusplan i 1996.
3. Foreligger det henvisning til den overordnede kommuneplanen og økonomiplaner i kommunens plan?	Ja, henvises til overordnede mål i Handlingsprogrammet for 2004-2007.	Nei, men det henvises til tidligere plan for 1999-2002.	Nei, men presiserer at det er viktig å sikre helhetlig integrering og at planen skal legge føringer for rusmiddelarbeidet.
4. Er det opplyst hvem som har deltatt i planprosessen og i utforming av kommunens plan?	Det foreligger ingen informasjon om dette i plandokumentet.	Det foreligger ingen informasjon om dette i plandokumentet.	Ja, det foreligger informasjon om dette, og aktører i styringsgruppen og referansegruppen.
5. Foreligger det beskrivelse av den nasjonale rusmiddelsituasjonen i kommunens plan?	Ja. Kilde: "Rusmidler i Norge statistikk 2003"/SIRUS.	Ja, som vedlegg 3 til selve plan. Ikke oppgitt kilde.	Ja. Kilde: Sosialdepartementet "Rusmiddelsituasjonen i Norge" (2004), "Narkotikasituasjonen i Norge 2003"/SIRUS, og Ungdomsundersøkelsen/SIRUS 2002 og 2003.
6. Foreligger det beskrivelse av den lokale rusmiddelsituasjonen i kommunens plan?	Ja, basert på: *undersøkelse som ble gjennomført blant 8.-10. klasse, og et utvalg av elever fra kommunen som går på vgs, i 2002. *tall på omsetning av alkohol på salgs- og skjenkesteder. *Ikke oversikt ift. illegale rusmidler, men baserer seg på tidligere erfaringer og nærhet til flere store byer.	Ja. Innhentet opplysninger fra ulike sentrale instanser i kommunen om hva de har kjennskap til. på	Ja, basert på: *sammenligningstall for kommunene 2003, av Sosial- og helsedirektoratet. *befolkningsstatistikk. *statistikk over narkotikaforbrytelser og overtrødelse av alkoholloven og promillekjøring. *innhentet opplysninger fra sentrale instanser i kommunen.
7. Foreligger det vurdering av den lokale rusmiddelsituasjonen i kommunes plan?	Ja, blir vurdert fortløpende ved beskrivelse. *8-10 kl.: liten eller ingen erfaring med alkohol, ingen registrerbar forskjell mellom gutter og jenter ift. alkohol. Kun er mindretall hatt befatning med illegale rusmidler. *VGS: 9 av 10 har prøvd	Ja, samt utfordringer: 1. Rus blant barn og unge: *økt tilgang og bruk av alkohol og rusmidler. *høy andel unge rusmiddelavhengige i aldersgruppen 18-25 år. *Ulik kvalitet på undervisningen om rus og holdningsskapende arbeid i	Ja, samt utfordringer: *har overskudd av ledig boliger, ført til stor tilflytning av msk. uten fast tilknytning til arbeidsliv og med til dels store hjelpebehov. *Høy arbeidsledighet og etablering av miljøer preget av rusproblematikk.

	<p>eller bruker alkohol mer eller mindre jevnlig. Gutter drikker mer enn jenter. 1 av 5 har prøvd cannabis, og 1 av 10 har prøvd sniffestoffer.</p> <p>*Tidligere erfaringer tilsier at misbrukssituasjonen ikke er noe bedre enn ellers på Østlandsområdet, og nærhet til flere store byer tilsier at det foregår omfattende omsetning av illegale stoffer.</p> <p>*Omsatt liter alkohol på skjenkested: Totalt sett gikk ned fra 1999 til 2002, men steg fra 2001 til 2002.</p> <p>*Omsatt liter alkohol på salgssteder: gikk totalt sett opp fra 1999 til 2002.</p>	<p>skolene.</p> <p>*Hvordan fange opp barn og unge som er i risikosonen?</p> <p>*Forebyggende arbeid er det billigste og mest effektive virkemiddelet, derfor viktig at man opprettholder og styrker forebyggende tiltak og hjelpetiltak i virksomheter for barn og unge, kultur og fritid, lag og organisasjoner.</p> <p>2. Faglig kompetanse:</p> <p>*mangel på faglig kompetanse på rus meldes fra instanser i kommunen.</p> <p>3. Tverrfaglig samarbeid er viktig, men organisasjonsstruktur og egne budsjetter vanskeliggjør dette.</p>	<p>***Smitteeffekter** fra nærliggende storby ift. rusmisbruk hos unge.</p> <p>*Helgefyll er vanlig og festlivet "tar av" ved konfirmasjonsalder, hvor mange debutterer med alkohol.</p> <p>*Skolen opplever at stadig yngre unge ruser seg, et relativt stort gruppepress. Skolen oppmerksom på privatpersoner selger alkohol til mindreårige.</p> <p>*Verken skole, fritidsklubb eller lensmannskontor har observert særlig grad av bruk av illegale rusmidler blant unge.</p>
8. Blir nasjonale rusmiddelpolitiske mål og strategier beskrevet i kommunens plan?	<p>Ja, kilde: Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005, høringsnotat 16. desember 2003: endringer i alkoholloven m.m., og Regjeringens handlingsplan for barn og unge.</p>	<p>Ja, kilde: Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2006-2008 beskrives visjon, hovedmål og viktige strategiske mål.</p>	<p>Ja, kilde: Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005 beskrives hovedmål, Viktige strategiske mål og strategier for å nå målene.</p>
9. Har kommunene utformet lokale rusmiddelpolitiske mål i kommunens plan?	<p>1. Barn og unges oppvekstvilkår:</p> <p>*Skal legge forholdene til rette slik at barn og unge får en trygg, meningsfylt og utviklende tilværelse i nærmiljø, barnehage, skole og fritid.</p> <p>*Barn og unge med spesielle behov skal vies spesiell oppmerksomhet og kommunen skal bidra til etablering av offensive og forebyggende tiltak.</p> <p>*Skal arbeide aktivt for å styrke og etablere nettverk i nærmiljøene mellom familie, frivillige organisasjoner, næringsliv og kommune.</p> <p>*Barn og unges interesse skal være et viktig premiss for kommunens planlegging.</p> <p>2. Edruskapspolitiske mål: Kommunen skal ha en alkoholpolitikk og prioritere forebyggende tiltak for å redusere bruk av rusmidler blant kommunens</p>	<p>Mål 1: Opprettholde og styrke det holdningsskapende og forebyggende rusvernarbeidet.</p> <p>Mål 2: Bedre bo- og omsorgsforholdene for rusmiddelavhengige innbyggere i kommunen.</p> <p>Mål 3: Øke faglig kompetanse på rus hos ansatte i kommunen.</p> <p>Mål 4: Videreutvikle tverrfaglige samarbeid i kommunen og mellom kommunen og andre tjenester.</p>	<p>Hovedmål: Begrense skadevirkningene ved bruk av rusmidler, individuelt og samfunnsmessig. Dette er i samsvar med det nasjonale mål.</p> <p>Delmål 1: Unngå rekruttering i forhold til narkotiske stoffer.</p> <p>Delmål 2: Heve debutalderen for alkohol og tobakk.</p> <p>Delmål 3: Styrke holdningen mot narkotika, alkohol og tobakk.</p> <p>Delmål 4: Fremme positive holdninger til et rusfritt liv blant både ungdoms- og voksegenerasjonen.</p> <p>Delmål 5: Øke opplutningen om alkoholfrie soner, spesielt i samvær med barn og unge.</p> <p>Delmål 6: Unngå skader som oppstår i situasjoner</p>

	<p>innbyggere.</p> <p>*Delmål 1: Skal styrke det forebyggende rusmiddelarbeide, spesielt blant barn og unge og deres foreldre.</p> <p>*delmål 2: Skal øke kompetansen om rusmiddelarbeidet for kommunens medarbeidere, som arbeider med barn og unge og i sosialtjenesten.</p> <p>*delmål 4: Skal etablere, synliggjøre og praktisere en konsekvent kommunal kontroll-, salgs- og bevillingspolitikk.</p> <p>Målsetninger:</p> <p>*gjøre innbyggerne bevisst på konsekvenser og skadevirkninger av alkoholmisbruk og bruk av andre rusmidler.</p> <p>*øke debutalderen for bruk av alkohol.</p> <p>*redusere totalforbruket av alkohol.</p> <p>*hindre narkotikabruk og utvikling av narkotikamiljø i kommunen.</p> <p>*medvirke til at alkohol blir omsatt på en forsvarlig og lovlig måte.</p> <p>*redusere helsemessige og sosiale skadevirkninger gjennom redusert alkohol- og annet rusmiddelbruk.</p> <p>*sørge for et samordnet hjelpeapparat for misbrukere, tidligere misbrukere og pårørende.</p> <p>Også utformet strategier.</p>		<p>hvor bruk av rusmidler finner sted.</p> <p>Strategier:</p> <p>*Hovedtyngden av det forebyggende arbeidet rettes inn mot barn og unge.</p> <p>*Legge til rette for at barn og unge får en reell innflytelse.</p> <p>*Bedre det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet.</p> <p>*Satse på interkommunalt samarbeid.</p> <p>*Regulere tilgjengeligheten av alkohol.</p> <p>*Satse på skole og fritidsklubb som arena for det holdningsskapende arbeidet.</p> <p>*Satse på skole og fritidsklubb som arena for det holdningsskapende arbeidet.</p> <p>*Bruke kultur som virkemiddel i forebygging og behandling.</p> <p>*Samarbeide med private, lag og foreninger.</p> <p>*Øke kompetanse ift. behandling og forebygging.</p>
10. Omhandler planen tiltak for å regulere tilgangen av rusmidler, slik som kontroll- og bevillingspolitikk?	<p>Nei.</p> <p>Gjeldende delmål 4 i planen: Skal etablere, synliggjøre og praktisere en konsekvent kommunal kontroll-, salgs- og skjenkepolitikk står ikke under tiltak for denne planperioden.</p> <p>Står et eget punkt om bevillingspolitikk i selve planen, men dette gjelder kun generelt om alkoholoven. Står også der at kommunen etter</p>	<p>Nei.</p> <p>Rådmannen vedtok at revisjonen skulle avgrenses til en kommunal fagplan, slik at kommunal salgs- og skjenkepolitikken blir ikke drøftet i planen. Bakgrunnen for avgjørelsen var at erfaringer fra tidligere handlingsplan viste at det er politisk vanskelig å følge opp retningslinjer vedtatt i denne perioden, samt at et nytt kommunestyre ikke vil være forpliktet til å følge retningslinjer vedtatt i denne</p>	<p>Ja:</p> <p>*Alle avgifter som kommunen krever inn for salgs- og skjenkebevilling skal gå til kontrolltiltak og rusforebyggende tiltak.</p> <p>*Opplæring av vakter i forbindelse med offentlig fest. Den som står ansvarlig for skjenkebevilling har ansvar for opplæring av vaktene. Vurderer å legge inn dette som vilkår for skjenkebevilling. Formålet er ønske om å bedre kontrollen på offentlige</p>

	<p>alkoholloven har som oppgave i størst mulig grad å avgrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre. Videre står det at bevillingstildeling skal være å tråd med retningslinjene, og retningslinjene for reaksjoner blir benyttet aktivt ved brudd på alkohollovens regler og/eller regler i skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.</p> <p>Retningslinjer for tildeling av salgs- og skjenkebevilling ligger som vedlegg til planen.</p>	<p>perioden. Det står i plandokumentet at alle bevilgninger vil bli tatt opp til ny vurdering av et nytt kommunestyre. Men planen informerer om gjeldende prinsipper for skjenkebevilling, og det foreligger kommunestyrevedtak på dette:</p> <p>*Overordnet målsetning med bevillings- og skjenkepolitikken er at helse- og sosialpolitiske hensyn skal være overordnet de næringspolitiske hensyn.</p> <p>*Krav om kurs i alkoholhåndtering, skal gjelde alle som skjenker alkohol. Kurskostnader skal bekostes av det enkelte skjenkested. Ønsker å se på virkningene av dette kursopplegget gjennom perioden 2004-2008, før en evt. vil vurdere om en skal gå inn for ytterligere utvidet skjenketid.</p>	<p>fester, både ved å redusere alkoholinntaket og for å redusere alkoholrelaterte skader.</p> <p>*Opplæring av vakter på offentlige skjenkesteder. Kreve at vaktene på skjenkestedene har godkjent opplæring, og det vil etter hvert gå inn som et vilkår ift. skjenkebevilling.</p> <p>Innehaver av skjenkebevilling har ansvar for at vaktene har godkjent opplæring. Formålet er å øke kontrollen ift. skjenking av mindreårige, berusede osv., samt å forebygge alkoholrelaterte skader.</p> <p>*Arrangere årlig åpent møte med skjenkestedene. Formålet vil være å bedre samarbeidet med tanke på forebyggende arbeid og skadereduksjon.</p> <p>Det står også eget punkt om salgs- og skjenkebevilling i planen.</p>
11. Omhandler planen tiltak for å redusere etterspørselen etter rusmidler?	<p>Tiltak under delmål 1:</p> <p>*Barnehager skal ha fokus på bruk av alkohol hos voksne og barnas reaksjoner på voksnes bruk.</p> <p>*Skal drøfte emnet "bruk av alkohol, barn reaksjoner" med foreldre ved en helsekontroll i løpet av første leveår.</p> <p>*Skal arrangere foreldremøte om tema "foreldre som modeller/grensetting/alkohol-narkotika-tobakk" for 7. klasse og evt. 4. klasse, for elevene i 8. og 10. klasse.</p> <p>*Skal videreutvikle eksisterende ANT-program i samarbeid med frivillige organisasjoner.</p> <p>*Skal utvikle informasjonsopplegg i samarbeid med og rettet mot etablerte lag og organisasjoner inne kultur, idrett og fritid.</p> <p>*Skal følge opp og delta i statlige og andre opplysnings- og holdningskampanjer.</p>	<p>Tiltak under mål 1:</p> <p>*Gjennomgang og styrking av undervisningen i det forebyggende og holdningsskapende arbeidet om rus i grunnskole og videregående skole.</p> <p>*Styrke ordningen med Natteravner.</p> <p>Tiltak under mål 3:</p> <p>*Tilrettelegge for etter- og videreutdanning.</p> <p>*Gjennomføre spørreundersøkelse om unge sin holdning til rus og rusmidler.</p> <p>*Årlige seminar om barn, unge og rus.</p> <p>*Informasjonsmøte om forebyggende arbeid mot rus i barnehage og skole.</p> <p>Tiltak under mål 4:</p> <p>*Utarbeide tverrfaglige samarbeidsrutiner for fange opp barn i risikozonen.</p> <p>*Utarbeide samarbeidsrutiner mellom barneverntjenesten og TRV.</p> <p>*Tilrettelegge for etter- og</p>	<p>*Holdningsundersøkelse: Lage lokal undersøkelse om ungdoms holdninger til rusmidler ved bruk av kvalitativ metode. Målet ikke først og fremst å kartlegge, men resultatene skal tilbakeføres til klassene, og brukes aktivt i videre samtaler.</p> <p>*Koordinator for barn og unge: har ansatt en koordinator i 100 % stilling, skal sikre samordnede tjenester for barn og unge og en samlet forebyggende innsats. Leder den forebyggende gruppen, og er SLT-koordinator.</p> <p>*Tverrfaglig forebyggende gruppe (arbeidsgruppe for utsatte barn og unge)/SLT: gruppen arbeider med å iverksette flere lokale tiltak.</p> <p>*Fritidsleder/ Fritidsklubbene: har ansatt en fritidsleder i 100 % stilling, og to klubbledere i 50 %. Fritidsleder er fast medlem i arbeidsgruppen for utsatte barn og unge.</p>

	<p>*Skal videreutvikle og prioritere oppsøkende ungdomsarbeid ved utekontakten.</p> <p>*Skal støtte rusfrie dansemiljø og andre rusfrie miljøtiltak.</p> <p>Tiltak under delmål 2:</p> <p>*Skal ha eget opplæringsprogram for å øke kompetanse når det gjelder å identifisere rusmisbruk, intervensering og samordning av tiltak.</p> <p>*Skal ha eget opplæringsprogram for økt kompetanse når det gjelder å identifisere rusmisbruk, rus og barn, rollemodeller og grensesetting. ANT-undervisning, informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid ift. rusmidler.</p> <p>*Alle opplæringstiltak innen rusmiddelarbeidet skal innarbeides i kommunens opplæringsplan.</p>	videreutdanning.	<p>Fritidsklubben retter seg mot barn og unge, fortrinnsvis i alderen 10-18 år. Dens oppgave er å sikre gode oppvekstmiljøer og bidra til positive aktiviteter og samhandling mellom individer og grupper.</p> <p>Fritidsklubben skal jobbe aktivt med, og er en arena for, holdningsskapende arbeid.</p> <p>*Ungdomsdeltakelse- og innflytelse: har i dag ikke et fungerende ungdomsråd eller ungdommenes kommunestyre, i dag foregår ungdommenes medvirkning gjennom kontakt med styret i fritidsklubbene og elevrådene. Ønsker å jobbe langsiktig for etablering av en form for ungdomsråd.</p> <p>*Helsestasjon for ungdom: på helsestasjonen kan man treffe helsesøster og lege. Kan også trekke inn andre fra hjelpeapparatet ved behov.</p>
12. Foreligger det vurdering om hvorvidt det er behov for kompetanseheving for å gjennomføre planen?	Foreligger ikke direkte vurdering ift. planen, men det er inne som et eget delmål – kompetanseutvikling.	Foreligger ikke direkte vurdering ift. planen, men eget punkt under problemstillinger og utfordringer i kommunen, og satt opp som et av hovedmålene i planen.	Foreligger ikke direkte vurdering ift. planen, men står at det er behov for å øke kompetanse i forhold til behandling og forebygging. Også nevnt som en strategi for måloppnåelse.
13. Foreligger det beskrivelse over hvilke instanser som er ansvarlig for gjennomføring av de ulike tiltakene som er beskrevet i plan?	Ja, men det står mye "tverretattlig", uten noen ytterligere presisering av hvem dette omhandler.	Ja, det foreligger en beskrivelse av hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene.	Ja, det foreligger plan over hvem som er ansvarlig for gjennomføring av de ulike tiltakene.
14. Ved et eventuelt samarbeid mellom flere instanser ved gjennomføring av tiltak i planen, er det klargjort hvordan et slikt samarbeid skal gjennomføres, og foreligger det evt. samarbeidsavtaler om dette?	Det kommer ikke frem av plandokumentet hvordan et eventuelt samarbeid mellom de ulike instansene skal gjennomføres. Det kommer heller ikke frem hvorvidt det foreligger noen forpliktende avtale om dette.	Det kommer ikke frem av plandokumentet hvordan et eventuelt samarbeid mellom de ulike instansene skal gjennomføres. Det kommer heller ikke frem hvorvidt det foreligger noen forpliktende avtale om dette.	Det kommer ikke frem av plandokumentet hvordan et eventuelt samarbeid mellom de ulike instansene skal gjennomføres. Det kommer heller ikke frem hvorvidt det foreligger noen forpliktende avtale om dette.
15. Fremgår det av plan hvilke budsjettposter som skal dekke kostnader de enkelte tiltakene	Nei, men det står under økonomiske konsekvenser av planen at kommunens økonomi betinger at de tiltak som skal settes i verk,	Ja, det fremgår av plandokumentet. Fremgår også hvilke tiltak som skal gjennomføres med dagens økonomiske	Ja, det fremgår av plandokumentet. Fremgår i plandokumentet hvilke tiltak som kan gjennomføres innenfor dagens ressurser og

evt. kan medføre? Fremgår det hvilke tiltak som kan gjennomføre med dagens økonomiske ressurser og hvilke tiltak som trenger tilførte midler?	skjer innenfor allerede gitte rammer i planperioden. Står også at det likevel bør være en målsetning at tiltakene blir integrert i kommunens daglige drift. av rusmidler.	ressurser og hvilke tiltak som trenger tilførte midler.	hvilke tiltak som trenger tilførte midler.
16. Er kommunens rusmiddelpolitiske tiltak blitt satt opp i prioritert rekkefølge? Foreligger det eventuelt noen begrunnelse for denne prioriteringen?	Nei, det fremgår ingen prioritering av tiltakene i plandokumentet. Men det er satt opp hvem som er målgruppen for de ulike tiltakene.	Ja, tiltakene er satt opp i prioritert rekkefølge. Forebyggende tiltak prioritert til sist. Også satt opp hvem som er målgruppe for de ulike tiltakene.	Nei, det fremgår ingen prioritering av tiltakene i plandokumentet.
17. Foreligger det tidsangivelse for gjennomføring av de rusmiddelpolitiske tiltakene?	Nei, det foreligger ingen tidsangivelse av tiltakene i følge plandokumentet.	Ja, det foreligger tidsangivelse av de ulike tiltakene i plandokumentet.	Ja, det foreligger tidsangivelse for tiltakene i plandokumentet.
18. Foreligger noen plan for evaluering og rulling av planen?	Ja, planen skal bli evaluert og rullert i forbindelse med hver nye kommunestyreperiode slik at det sittende kommunestyret skal styre retningslinjene for tildeling av bevilging i perioden.	Kommer ikke eksplisitt frem i planen, men ettersom tidligere handlingsplan er blitt evaluert og rullert er det rimelig å anta at denne også vil bli det.	Ja, planen skal rulleres i forkant av hver bevilingsperiode, første gang i juni 2008. Tiltakene skal evalueres hvert år. Skal sendes årlige rapport til formannskap og kommunestyret.